



UNIVERSIDADE DO MINHO
Escola de Economia e Gestão

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO

Bens de Domínio Público:
Classificação, Avaliação e Contabilização em Portugal

Jorge Manuel Afonso Alves

Braga, 2002

UNIVERSIDADE DO MINHO

Escola de Economia e Gestão

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO**

**Bens de Domínio Público: Classificação, Avaliação e
Contabilização em Portugal**

Dissertação de Mestrado em Contabilidade e
Administração realizada sob orientação dos Prof.
Doutor Oliveira Rocha e Prof. Doutor João
Carvalho, da Universidade do Minho.

Por: Jorge Manuel Afonso Alves
E-mail: jorge@ipb.pt

Braga, 2002

RESUMO

O propósito e preocupação da elaboração de um inventário, onde constem todos os bens do Estado, quer do domínio privado, quer público, existe há muito tempo. Tal desígnio deve-se ao facto de, através do inventário actualizado, ser possível comparar o valor de todos os bens e direitos do Estado com o valor da dívida pública, calcular de forma correcta o valor do Produto Interno Bruto e elaborar um Balanço do Estado. Apesar de algumas tentativas falhadas ao longo de algumas décadas, vivemos hoje uma profunda Reforma da Administração Financeira do Estado, em que um dos passos fundamentais se iniciou com a publicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, do qual derivaram alguns planos sectoriais, os quais se encontram em fase de implementação, em diversos serviços e organismos do Estado.

O objectivo primordial do trabalho em apreço é, em função da revisão da literatura efectuada e através de entrevistas realizadas, clarificar a distinção entre domínio público e privado e corroborar a forma como estão a ser tratados os bens dominiais na prática. Para tal, procedeu-se à análise e comparação do estabelecido pela legislação em vigor, mormente, no que concerne à classificação, avaliação e contabilização dos bens dominiais, analisando na prática o tratamento preconizado pelos municípios do distrito de Bragança no processo de inventariação e implementação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.

Do estudo efectuado foi possível comprovar que a definição dos critérios, com base nos quais se determina se um bem é ou não dominial, está envolta em inúmeras divergências e contradições, não existindo uma fórmula única e coerente que permita a distinção inequívoca entre domínio público e privado. Também ao nível da avaliação dos bens dominiais se verificam dificuldades, nomeadamente na mensuração de bens que não foram construídos pelo homem, como sejam o espaço aéreo, os rios e o mar. A esmagadora maioria dos colaboradores dos municípios entrevistados é de opinião que os bens do domínio público devem ser registados e mensurados no Balanço das entidades que os administram e controlam.

Palavras chave: Bens de domínio público; Bens dominiais; Plano Oficial de Contabilidade Pública.

ABSTRACT

The purpose and concern in drawing up an inventory, where to put all the state belongings, whether public or private domain, is a question that has risen concern. Indeed, the importance of having an updated inventory is to compare between all the estate public property and the value of national debt, which in turns, permits the assessment, in an accurate terms, of the gross domestic product and draws up a state balance sheet. In spite of many failed attempts in recent decades, we now live a deep Reform of the Public Financial Administration, and a major step has been made with the publication of the Official Plan for the Public Accounting (OPPA), which after gave origin to several sectorial plans, that are now put in practice in several state bodies and services.

The main goal of this study, after an extensive review from the literature and empirical work, is to clarify the differences between public and private domain and to corroborate the way in which public properties are being handled in practice. In order to achieve this goal, an extensive review of all legislation has also been made, especially in what concerns the classification, assessment and accountability of public property, and the analysis in practice of the treatment preconized by the municipalities of Bragança district, in the process of inventorying and implementation of the OPPA.

Conclusions reached allowed to confirm that the definition of criteria that permit to determine whether a public property is dominial or not, is involved in many disagreements and contradictions and it does not exist a single and coherent formula to distinguish, in a straightforward way, between public and private domain. Also, in what concerns the assessment of dominial property there are several difficulties, namely the measuring of personnel and real estate that have not been built by men, for example, the airspace, the rivers and the sea. Finally, the great majority of persons interviewed in the municipalities expressed the opinion that the property of public domain must be registered and measured in the public agencies balance sheet that manage and control them.

Keywords: Official Plan for the Public Accounting; Public Domain; Dominial Property

AGRADECIMENTOS

Na realização deste trabalho tenho a agradecer o apoio e colaboração de todos aqueles que, de uma forma ou de outra, me ajudaram nas diferentes tarefas.

Gostaria de destacar, em primeiro lugar, o meu agradecimento para com os Prof. Doutor Oliveira Rocha e Prof. Doutor João Carvalho, pelo incentivo, sugestões e apoio manifestado ao longo de todo o trabalho.

Agradeço também a todas as entidades que se disponibilizaram a colaborar neste projecto, nomeadamente alguns colaboradores da Direcção- Geral do Património e de todos os municípios do distrito de Bragança.

Gostaria de agradecer à Escola Superior de Tecnologia e de Gestão e aos Serviços de Acção Social do Instituto Politécnico de Bragança, por me terem disponibilizado todos os meios necessários à realização deste trabalho.

Um agradecimento especial ao Dr. Carlos Alberto da Silva Menezes que, para além do apoio prestado como amigo e colega, me facultou e indicou alguma da bibliografia utilizada nesta pesquisa.

Por último, agradeço o apoio prestado pela minha família, através das palavras de encorajamento que sempre souberam dar nos momentos certos.

A todos muito obrigado.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
ENQUADRAMENTO GERAL.....	1
OBJECTIVOS DA DISSERTAÇÃO	3
ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	4
PARTE I: REVISÃO DA LITERATURA.....	6
1- OS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO: DEFINIÇÃO, UTILIZAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO	7
1.1- DEFINIÇÃO E DISTINÇÃO ENTRE BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO E BENS DE DOMÍNIO PRIVADO.....	7
1.1.1-Bens de Domínio Público	7
1.1.1.1- O Direito Português	19
1.1.2- Bens de Domínio Privado	29
1.2- A UTILIZAÇÃO DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO PELOS PARTICULARES	32
1.2.1- Formas de Utilização	32
1.2.1.1-Uso comum.....	35
1.2.1.1.1- Regime geral do uso comum	36
1.2.1.1.2- Natureza jurídica do uso comum	38
1.2.1.2-Uso privativo	39
1.2.1.2.1- Regime geral do uso privativo	42
1.2.1.2.2- Natureza jurídica do uso privativo	45
1.3- CLASSIFICAÇÃO DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO	47
1.3.1- Classificação e Afectação	47
1.3.2- Cessação do Domínio Público	49
1.3.3- Classificação e Administração do Domínio Público	54
1.3.3.1- Domínio público do Estado	55
1.3.3.1.1- Classificação de Marcello Caetano	55
1.3.3.1.1.1- Domínio hídrico.....	56
1.3.3.1.1.2- Domínio aéreo	59
1.3.3.1.1.3- Domínio mineiro.....	60

1.3.3.1.1.4- Domínio da circulação	60
1.3.3.1.1.5- Domínio monumental, cultural e artístico.....	62
1.3.3.1.1.6- Domínio militar	63
1.3.3.1.2- Classificação de José Pedro Fernandes.....	64
1.3.3.1.2.1-Domínio da circulação.....	64
1.3.3.1.2.2- Domínio militar	65
1.3.3.1.2.3-Domínio cultural.....	65
1.3.3.1.2.4- Domínio económico.....	65
1.3.3.1.2.5-Domínio inominável	66
1.3.3.2- Domínio público do concelho e da freguesia.....	66
1.3.3.3- Domínio público das regiões autónomas	69
1.3.3.4- Transferência de entidade.....	70
1.3.4- Servidões Administrativas.....	71
1.3.5- Baldios.....	78
2- OS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO: AVALIAÇÃO E	
CONTABILIZAÇÃO.....	80
2.1- AVALIAÇÃO DOS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO	80
2.1.1- Necessidades e Precedentes Históricos da Avaliação.....	80
2.1.2- Critérios de Valorimetria	85
2.1.2.1- Aquisição a título oneroso	86
2.1.2.2- Inventário inicial.....	87
2.1.2.3- Aquisição a título gratuito	92
2.1.2.4- Aquisição por transferência	92
2.1.2.5- Reavaliação e depreciação extraordinária.....	93
2.1.3- Métodos de Avaliação	94
2.1.3.1- Método comparativo ou directo.....	97
2.1.3.2-Método do rendimento.....	98
2.1.3.3- Método do custo ou valor de substituição.....	100
2.2- CONTABILIZAÇÃO DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO	101
2.2.1- Evolução da Contabilidade Pública em Portugal (Breve abordagem)	101
2.1.2- Contabilização dos Bens do Domínio Público, Segundo o POCP.....	104

2.2.2.1-Valor inicial	111
2.2.2.2-Aquisição a título oneroso	111
2.2.2.3- Aquisição a título gratuito	112
2.2.2.4-Construção pela própria entidade	112
2.2.2.5-Construção por empreitada	113
2.2.2.6- Aquisição através de Locação Financeira	114
2.2.2.7- Cedência temporária	115
2.2.2.7.1- Cedência temporária a título gratuito	117
2.2.2.7.2- Cedência temporária a título oneroso	117
2.2.2.8- Transferência a título definitivo.....	118
2.2.2.8.1- Transferência definitiva a título gratuito.....	118
2.2.2.8.2- Transferência definitiva a título oneroso	119
2.2.2.9- Amortizações económicas	119
2.2.2.10- Reavaliações	121
2.2.2.11- Desvalorização extraordinária	121
2.2.2.12- Controlo interno.....	121
PARTE II: ESTUDO EMPÍRICO	123
1- TEMA DE ESTUDO – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	124
1.1- DEFINIÇÃO DO PROBLEMA A ESTUDAR.....	124
1.2- HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO	124
2- METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO	126
2.1- OBTENÇÃO DE DADOS	126
2.2- DEFINIÇÃO DA AMOSTRA	128
3- ANÁLISE DOS RESULTADOS	130
3.1- CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA OBTIDA.....	130
3.2- ANÁLISE DE RESULTADOS.....	131
3.2.1- Classificação.....	131
3.2.2- Avaliação	134
3.2.3- Contabilização	141
3.2.4- Diversos	143

4- DISCUSSÃO	146
4.1- SIGNIFICADO DOS RESULTADOS OBTIDOS	146
4.2- LIMITAÇÕES DO ESTUDO EFECTUADO	147
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154
ANEXOS	160

ÍNDICE DE QUADROS

	<i>Pág.</i>
Quadro 1.1- Comparação, entre os diferentes diplomas legais, dos bens classificados como dominiais	24
Quadro 1.2- Comparação, entre a classificação apresentada por Marcello Caetano e J. Pedro Fernandes, dos bens classificados como dominiais, bem como o tipo de entidades que os pode administrar e controlar.....	76
Quadro 1.3- Bens classificados como dominiais e possibilidade da sua avaliação	84
Quadro 1.4- Critérios Valorimétricos	86
Quadro 2.1- Caracterização da amostra por entidades e entrevistados	130
Quadro 2.2- Requisitos tidos em conta na classificação dos bens do domínio público e fase em que se encontram no processo de inventariação	132
Quadro 2.3- Dificuldades mais significativas na fase de classificação	133
Quadro 2.4- Critérios observados na avaliação	138
Quadro 2.5- Bens classificados e avaliados	139
Quadro 2.6- Dificuldades mais significativas no processo de avaliação	140
Quadro 2.7- Situação em que se encontra a implementação do POCAL	141
Quadro 2.8- Concordância/importância da inclusão no Balanço dos bens do domínio público	143
Quadro 2.9- Fase mais difícil de todo o processo de inventariação	144
Quadro 2.10- Situação da implementação do POCAL a curto prazo em todos os municípios do país	144
Quadro 2.11– Importância da informação financeira preconizada pelos documentos constantes do POCAL, para a edilidade e para os municípios	145

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CIBE- Cadastro e Inventário dos Bens do Estado

CMP- Câmara Municipal do Porto

CNCP- Comissão de Normalização Contabilística Pública

CRP- Constituição da República Portuguesa

DC- Directriz Contabilística

DGP- Direcção-Geral do Património

DL- Decreto-Lei

IASB- International Accounting Standards Board

IFAC- International Federation of Accountants

NI- Norma Interpretativa

NIC- Norma Internacional de Contabilidade

NICSP- Norma Internacional de Contabilidade para o Sector Público

PDM- Plano Director Municipal

POC- Educação- Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação

POC- Plano Oficial de Contabilidade

POCAL- Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

POCISSSS- Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de
Segurança Social

POCMS- Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde

POCP- Plano Oficial de Contabilidade Pública

RICP- Regulamento de Inventário e Cadastro do Património

U.E- União Europeia

INTRODUÇÃO

ENQUADRAMENTO GERAL

O homem no seu quotidiano sente diversas necessidades, umas de carácter individual, outras de carácter colectivo. As necessidades individuais satisfazem-se por interferência dos meios privativos de cada homem, de cuja fruição são excluídos todos os outros. As necessidades colectivas, pelo contrário, satisfazem-se pela intervenção de meios comuns, isto é, meios que não pertencem privativamente a *ninguém*, embora a cada *um* pertença a fruição de uma parcela das utilidades que eles produzem (Moreira, 1931).

Como as necessidades colectivas apenas podem ser satisfeitas por um processo colectivo, cabe aos governantes organizarem os bens e os serviços necessários à satisfação dessas necessidades. Muitas vezes os governantes apoderam-se de determinados bens, mesmo dos que estão privativamente apropriados, ainda que contra a vontade do seu proprietário, por forma a criarem patrimónios de utilização colectiva, facultando a cada um dos administrados a fruição de uma parcela das suas utilidades, criando assim, os serviços públicos e o domínio público. Concretamente, quando transitamos e/ou nos movimentamos numa auto-estrada, estrada, rua ou num rio estamos a utilizar o domínio público. Pelo contrário, se provocamos a actividade de um tribunal ou de uma repartição de finanças, estamos a utilizar um serviço público; mas se entramos num comboio que circula numa linha férrea dominial, estamos a utilizar simultaneamente o domínio público e o serviço público que sobre ele se exerce (Moreira, 1931).

No que concerne às origens das coisas do domínio público e dos bens dominiais, estas aparecem consagradas nas *res publicae* do direito romano, conceito que aludia a um regime jurídico próprio de determinados bens, que incluía as regras de inalienabilidade e imprescritibilidade. De salientar, entre as *res publicae*, pela sua importância, as *res pulicae in uso publico*, isto é, as afectas ao uso geral, ao uso de todos, como por exemplo praças,

coliseus, estradas, entre outros, que se consideravam como propriedade do Estado que exercia sobre elas verdadeiros direitos dominiais (Vasquez, 1988).

O aparecimento do conceito de domínio público, tal como hoje é concebido, dá-se com a obra que Proudhon publicou em França, no ano de 1834, intitulada *Traité du domaine public ou De la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, mais conhecida pela designação abreviada de *Traité du domaine public*. O Código Civil francês (nomeadamente com a redacção de 1807) funcionou como o detonador de todo o processo de teorização relativo a uma nova categoria jurídica – o domínio público - que levou os comentadores, a partir de Proudhon, e os estudiosos que se lhes seguiram, a precisarem gradualmente os seus contornos conceptuais e a definirem a sua estrutura, num processo que ainda hoje não está findo (Fernandes, 1991.C). Tal processo tem sido caracterizado por considerável controvérsia, como teremos oportunidade de referir.

Relativamente à avaliação dos bens dominiais existe, desde há muito, alguma contestação, quanto a saber se estes devem ou não ser avaliados. Assim, nesta contenda, estão por um lado os civilistas, os quais defendem que o património do Estado é composto pelo conjunto de direitos e obrigações com valor económico, isto é, avaliados em dinheiro e pertencentes a uma pessoa individual ou colectiva. Para esta corrente de pensamento, os bens dominiais, não são penhoráveis nem comercializáveis, pelo que se encontram excluídos da sua definição de património. Por outro lado, encontram-se os administrativistas, responsáveis pela legislação administrativista das últimas décadas em Portugal, nomeadamente, no que concerne à definição de atribuições dos serviços responsáveis pela gestão do património do Estado, o qual passou também a incluir os bens do domínio público (Fernandes, 1994). Em nossa opinião, o POCP ao incluir no Balanço Patrimonial os bens de domínio público baseou-se nesta “corrente”.

A questão essencial que se coloca relativamente à contabilização dos bens do domínio público, é saber se estes devem ser ou não contabilizados pela instituição que os administra ou

controla. A serem contabilizados devem ser considerados no activo, pois, segundo o International Accounting Standards Board (IASB), na sua estrutura conceptual para a preparação e apresentação das demonstrações financeiras, um activo “*é um recurso controlado pela empresa como resultado de acontecimentos passados e do qual se espera benefícios económicos futuros.*” Mas será que os bens do domínio público, embora controlados por um organismo público, como resultado de acontecimentos passados, gerarão benefícios económicos futuros para o organismo? Muitos dos bens do domínio público não geram rendimentos, mas apenas servem para prestar serviços, a fim de satisfazerem necessidades colectivas. Facto preconizado, outrossim, pela Norma Internacional de Contabilidade para o Sector Público (NICSP) n.º 1, ao referir que um activo na Administração Pública é um recurso controlado por uma entidade e do qual se esperam benefícios económicos futuros ou serviços potencialmente associados ao referido activo.

OBJECTIVOS DA DISSERTAÇÃO

Em virtude da implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹ e restantes planos sectoriais, os organismos públicos que detêm e controlam bens do domínio público, devem proceder à sua inventariação e contabilização. Assim, a dissertação em apreço tem como principal objectivo a análise dos problemas que os bens de domínio público colocam na actualidade, nomeadamente, ao nível da sua classificação, avaliação e contabilização.

Como objectivos específicos pretende-se :

- Contextualizar a importância do tratamento dos bens de domínio público na
Reforma da Administração Financeira do Estado;

¹ Neste trabalho damos algum destaque ao POCAL, uma vez que as Autarquias administram uma parte significativa dos bens de domínio público portugueses.

- Caracterizar e definir os bens de domínio público; distinguir domínio público de domínio privado; analisar os precedentes históricos, as formas de utilização pelos particulares, as formas de avaliação e a contabilização dos bens dominiais;
- Analisar a forma como estão a ser classificados, avaliados e contabilizados os bens de domínio público pelos municípios do distrito de Bragança.

É também nosso objectivo responder, deste modo, a certas questões, a saber:

- 1) Devem os bens de domínio público ser avaliados e contabilizados no Balanço da entidade responsável pela sua administração ou controlo?
- 2) É consistente a forma como estão a ser tratados os bens de domínio público pelas entidades que os administram ou controlam?

ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

O presente trabalho encontra-se organizado em duas partes. A primeira contempla a revisão de alguns áreas da literatura científica, mormente no que concerne à distinção entre domínio público e privado, formas de utilização pelos particulares, avaliação e contabilização dos bens dominiais.

A segunda parte, concretamente o primeiro capítulo aborda o enquadramento teórico do tema em apreço, definindo o problema em estudo e a indicação das hipóteses de investigação. No segundo capítulo apresenta-se a metodologia utilizada na recolha e tratamento de dados, definição da amostra, definição das variáveis e sua medição, bem como a descrição do processo de recolha de dados. O terceiro capítulo descreve os resultados empíricos da investigação efectuada nos municípios do distrito de Bragança, assim como o teste das hipóteses anteriormente indicadas. No último capítulo, discute-se o significado e possíveis implicações teóricas dos resultados obtidos, bem como o seu enquadramento na literatura. Procede-se, outrossim, às limitações do estudo efectuado.

As conclusões e recomendações, antes das referências bibliográficas, compreendem uma síntese dos objectivos, premissas, hipóteses e principais conclusões após a revisão da literatura e investigação empírica realizada. São também incluídas neste capítulo algumas recomendações para futuros estudos, neste domínio da investigação.

“ Em Ciência, é preferível ler o mais recente; em Literatura, o mais antigo.”

Barão de Lytton (1812-1889)

PARTE I: REVISÃO DA LITERATURA

1- OS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO: DEFINIÇÃO, UTILIZAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

1.1- DEFINIÇÃO E DISTINÇÃO ENTRE BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO E BENS DE DOMÍNIO PRIVADO

1.1.1-Bens de Domínio Público

Com o intento de uma melhor percepção do trabalho em apreço, procedemos, antes de mais, à definição de cada uma das palavras que compõem o tema do nosso estudo. Assim, o significado de **bem** é sobejamente conhecido por todos nós, na medida em que, proferimos variadíssimas expressões onde empregamos a palavra bem, como sejam: *está bem*, com o significado de, como é conveniente; socialmente irrepreensível; justo; valioso e conforme à moral. Asseveramos diversas vezes que estamos na presença de uma *pessoa de bem*².

Em termos económicos, **bem** é um “*produto material da actividade económica. ... Um objecto de consumo (final ou intermédio) ou um meio de produção (capital fixo). Consoante a sua afectação à satisfação de uma necessidade passe pelo mercado (mediante o pagamento de um preço) ou não, falar-se-á de bens comercializáveis ou não comercializáveis*”(Bernard e Colli, 1997: 93).

Por sua vez **domínio** significa “*um conjunto de coisas corpóreas e (incluindo os direitos inerentes) pertencentes a uma pessoa singular ou colectiva (acepção objectiva); conjunto das normas que regulam o exercício de direitos sobre essas coisas (acepção institucional); conjunto de poderes que as pessoas colectivas ou individuais detêm sobre as coisas corpóreas (acepção subjectiva)*” (Fernandes, 1991. A: 159) **Domínio** significa igualmente: direito de propriedade; dominação; os territórios pertencentes a um Estado ou senhorio; império; poder; propriedade; conhecimento; influência; esfera de acção. Em direito, a palavra domínio (salvo nas expressões domínio directo e domínio útil relativas ao contrato

² A palavra bem, pode ser também utilizada com um sentido irónico, quando acontece mal a alguém e se diz foi *bem feito*.

de enfiteuse) é utilizada principalmente a propósito das pessoas colectivas públicas (Fernandes, 1991.A).

Definidas que estão as palavras bem e domínio, interessa, outrossim, apresentar o conceito de **público**, o qual significa tudo aquilo que pertence ou é relativo ao povo; que é de todos e que pode ser utilizado por todos; que se faz diante de todos; conhecido de todos; que é notório.

Antes de revelarmos o conceito do conjunto das palavras que formam o tema do nosso estudo, debrucemo-nos sobre as origens das coisas e dos bens dominiais. Estas aparecem consagradas nas *res publicae* do direito romano, conceito que aludia a um regime jurídico próprio de determinados bens que incluía as regras de inalienabilidade e imprescritibilidade. De salientar, entre as *res publicae*, pela sua importância, as *res pulicae in uso publico*, isto é, afectas ao uso geral, ao uso de todos, como por exemplo praças, coliseus, estradas, entre outros, que se consideravam como propriedade do Estado, que exercia sobre elas verdadeiros direitos dominiais (Vasquez, 1988).

Segundo Carlos Moreira (1931:55), “o direito romano em texto algum formulou a distinção entre o domínio público e o domínio privado; mas a verdade é que colocou extra-commercium todas as coisas geralmente hoje enumeradas como dependências do domínio público, cujo regime assenta precisamente na in comerciabilidade dos bens”. Através de diversos textos do direito romano consegue-se concluir que os juristas desse tempo agrupavam as coisas em duas grandes categorias: as *res in commercium* ou *res in patrimonium* e as *res extra commercium* ou *res extra patrimonium*. Na primeira categoria incluíam-se as coisas que, sendo susceptíveis de apropriação privada, poderiam ser livremente negociadas pelos particulares. Relativamente à segunda categoria encontravam-se as coisas que, em princípio, não podiam ser apropriadas individualmente nem livremente negociadas (Fernandes, 1991.C). As coisas *extra pratimonium*, segundo o direito romano, ainda se classificavam em duas categorias, sendo a primeira, relativa às *res nullius divinis juris*,

subtraídas ao comércio privado por motivos de natureza religiosa (templos e sepulcros); e as segundas, às *res nullius humani juris*, fora do comércio por razões de ordem pública. Estas ainda se podiam subdividir em três classes:

- 1- As *res communes*, *res communes omnibus*, destinadas ao uso geral e comum de todos os homens, como o ar, a água corrente, o mar, etc;
- 2- As *res publicae*, que pertenciam à colectividade, como as estradas, ruas e os portos;
- 3- As *res universitatis*, que pertenciam apenas a uma comunidade, como o teatro ou estádio local.

Actualmente afirma-se, e correctamente, que o domínio público é fundamentalmente informado pelo princípio da afectação, com vista a concluir-se que a in comerciabilidade das coisas dominiais deve começar e acabar, no momento em que a afectação se inicie ou se suspende. Isto pode ter o ar de uma inovação do direito moderno, mas a verdade é que já no direito romano se exigia um acto formal de afectação, salvo na hipótese de esta se ter produzido por factos naturais (Moreira, 1931).

A classificação de determinados bens como públicos é comum à generalidade dos ordenamentos jurídicos. Tais precedentes remontam à fase da formação dos Estados europeus na baixa Idade Média, que se caracterizam pela recepção do direito romano e a sua fusão com as instituições medievais de origem germânica (Morón et al., 1997).

Vergara Blanco, citada por Pérez (1992), refere que em relação ao domínio público, a história tem-nos ensinado que existem bens cujo aproveitamento e utilização transcende o âmbito dos interesses individuais para afectar directamente os colectivos. Este facto repete-se com diferente intensidade e mostra-se de diversas maneiras em todos os momentos da evolução histórica. A esta necessidade o direito sempre respondeu segundo as suas possibilidades técnicas, em função do seu próprio desenvolvimento.

A partir do século XIX começa-se a desenvolver, como hoje a conhecemos, a teoria para a classificação e regulamentação dos bens de domínio público. Esta teoria, onde o direito português e espanhol foram beber alguns conceitos, tem início no período da revolução francesa. Um dos primeiros textos legais que introduz uma mudança substancial em relação à situação do antigo regime é a Lei de 22 de Novembro e 1 de Dezembro de 1790, em França, relativa aos bens denominados de domínio nacional. Esta Lei, por um lado, atribui os bens afectos à Coroa a um novo sujeito, à Nação e, por outro lado, põe fim à regra geral de inalienabilidade, permitindo a venda e concessão dos bens públicos por decisão do corpo legislativo, sancionado pelo Rei. Estas regras estão preconizadas, sobretudo, no art. 538º do Código Civil francês, que atribui a titularidade dos bens do domínio nacional ao Estado (Morón et al., 1997). Além disso, ainda neste período, não existe uma distinção clara entre o que é domínio público e domínio privado do Estado. A Lei de 1790 e o Código Civil francês compreendem tanto a expressão domínio nacional como domínio público. Em relação a alguns bens de uso público, como caminhos, praças, rios navegáveis e mar, a Lei e o Código Civil estabelecem que não são susceptíveis de propriedade privada (Morón et al., 1997).

O aparecimento do conceito de domínio público, tal como hoje é concebido, só aparece com a obra que Proudhon publicou em França, no ano de 1834, intitulada *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, mais conhecida pela designação abreviada de *Traité du domaine public* (Fernandes, 1991.C).

Após a definição isolada do conjunto dos vocábulos que compõem o tema do estudo em apreço e de uma resenha, ainda que breve, sobre as origens das coisas e dos bens dominiais, debruçemo-nos sobre o conceito do pegado desses mesmos vocábulos, ou seja, sobre o conceito de bem ou coisa do domínio público. Segundo o art. 202º n.º 1 do Código Civil, uma coisa é tudo aquilo que pode ser objecto de relações jurídicas. Por sua vez, o n.º 2 do mesmo art. refere que se consideram fora do comércio todas as coisas que não podem ser

objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insusceptíveis de apropriação individual. O art. 203º do mesmo código estabelece, também, que as coisas podem ser móveis ou imóveis, simples ou compostas e, por sua vez, o art. 206º preconiza no seu n.º 1 que se deve considerar “*como coisas compostas, ou universalidade de facto, a pluralidade de coisas móveis que, pertencendo à mesma pessoa, têm um destino unitário*”. Assim, podemos dizer que também existem universalidades públicas, isto é, um conjunto de coisas pertencentes ao mesmo sujeito de direito público e afectas ao mesmo fim de utilidade pública, que são submetidas ao regime administrativo como se se tratasse de coisas públicas simples (Caetano, 1990).

O que acabamos de proferir acontece, por exemplo, com uma linha férrea, uma avenida ou uma auto-estrada. A auto-estrada, por exemplo, é formada pelas faixas de rodagem, separador central e bermas, valetas, taludes, pontes e viadutos. É a este conjunto de coisas que a lei, neste caso em concreto o DL n.º 294/97, de 24 de Outubro, considera de coisa pública. Todavia, o concessionário de uma auto-estrada pode retirar uns sinais e colocar outros, dispondo depois desse material como sendo uma coisa particular. Quer isto dizer que, as coisas que formam a auto-estrada têm autonomia e quando subtraídas à universalidade perdem o carácter público. Só a universalidade “*auto-estrada*” é que é pública e só a ela se aplica o regime das coisas públicas (Caetano, 1990). São públicas “*as coisas submetidas por lei ao domínio de uma pessoa colectiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilidade colectiva*” (Caetano, 1990:881).

O conjunto das coisas e direitos públicos pertencentes à Administração formam o domínio público, objectivamente considerado. Por isso as coisas públicas são também denominadas bens de domínio público. De salientar, ainda, que também fazem parte do domínio público os direitos da Administração sobre as coisas particulares, nomeadamente, as servidões administrativas (Caetano, 1990).

As coisas devem ser classificadas como públicas atendendo ao fim a que se destinam e de acordo com as características que apresentam. Neste sentido, a doutrina tem-se dividido e, diversos autores advogam quais os critérios a que os bens devem obedecer para que se possam considerar do domínio público. Os critérios, bem como os respectivos autores, são os seguintes (Moreira, 1931):

- 1- São dominiais os bens afectos ao uso imediato do público e insusceptíveis de propriedade privada (Bérthélemy);
- 2- São dominiais os bens afectos ao uso do público ou aos serviços públicos. Critério de uso público directo ou indirecto (Hauriou);
- 3- São dominiais os bens que desempenham o papel principal em serviços públicos essenciais (Jèze);
- 4- São dominiais os bens particularmente adoptados ao funcionamento de um serviço público ou à satisfação de uma necessidade pública e que não podem ser substituídos sem inconveniente (Waline);
- 5- São dominiais os bens que por si só oferecem imediata utilidade pública na satisfação dos interesses sociais de maior gravidade (Otto Mayer).

Da mesma forma, Marcello Caetano (1990) menciona a existência de três critérios principais, com base nos quais se classificam as coisas de públicas, atendendo ao fim a que essas mesmas coisas se destinam:

- 1- O critério do **uso público**, segundo o qual devem ser consideradas públicas as coisas destinadas ao uso de todos.³ De acordo com este critério, não seriam públicas, ao contrário do que acontece actualmente com as nossas leis, as coisas que fornecem uma utilidade concreta sob a forma de prestação de serviços de

³ O Código Civil de 1867, no seu art. 380º preconizava que “*são públicas as coisas naturais ou artificiais, apropriadas ou produzidas pelo Estado ou corporações públicas, e mantidas debaixo da sua administração, das quais é lícito a todos individual ou colectivamente utilizar-se, com as restrições impostas pela lei ou pelos regulamentos administrativos*” Segundo a Declaração de Voto do Assento do Supremo Tribunal de Justiça de 19 de Abril de 1989, o Art. 380º do Código Civil de 1867 não se encontra revogado (Vieira, 1990).

que o público só faz um uso mediato, como é o caso das linhas telefónicas e das linhas férreas; nem as que não fornecem nenhuma utilidade concreta a um qualquer indivíduo, mas apenas são de utilidade abstracta e colectiva, pode-se dizer que existe um uso indirecto delas pelo público, como é o caso das fortalezas e dos navios de guerra.

- 2- O critério do *serviço público*, defendido pelos escritores franceses da escola de Duguit, onde a afectação de uma coisa, sob qualquer forma e a qualquer título, ao serviço público, torna-a de carácter público. Esta doutrina alarga demasiado o leque do domínio público e esbate os seus limites com a esfera do domínio privado, o que implica o desaparecimento de qualquer vantagem da distinção, uma vez que o regime jurídico privado e público também não se especificam.
- 3- O critério do *fim administrativo* considera públicas as coisas pertencentes a uma pessoa colectiva de direito público que satisfaçam a um dos fins desta, pela simples aplicação ou emprego directo. Os bens que sejam simples meio de que a pessoa colectiva se sirva para exercer uma actividade destinada à prossecução de um fim, não são dominiais, mas instrumentais ou patrimoniais.

À semelhança do apresentado na obra do ilustríssimo Prof. Marcello Caetano, também, Paul Duez Debeyre, citado por Fernandes (1991. F), classifica os pronunciamentos sobre o porquê de as coisas serem consideradas públicas, em três grandes grupos de autores:

- a)- Aqueles que atribuem às coisas duas características concomitantes: estarem afectas ao uso directo do público e serem insusceptíveis de propriedade privada. A verdade é que existem coisas consideradas como públicas e que não são usadas directamente pelo público, por exemplo um navio de guerra; como também existem coisas que não são consideradas públicas e que são utilizadas directamente pelo público. Não há coisas que pela sua natureza sejam insusceptíveis de serem apropriadas individualmente, ainda que o sejam por

partes. Assim, podemos dizer que a insusceptibilidade de apropriação individual só pode resultar do regime jurídico das coisas públicas, o que significa que se trata de uma classificação e não de uma característica reconhecida *a priori*.

- b)- Aqueles que consideram como índice da dominialidade pública a afectação da coisa a um serviço público. Este parece ser um critério muito simplista, pelo que Gaston Jèze introduziu-lhe uma correcção, que consiste em exigir a verificação de mais dois requisitos, além da simples afectação a um serviço público, a saber,
- O serviço público deve ser essencial; e
 - A coisa deve desempenhar um papel principal nesse serviço.

A verdade é que, mesmo assim, é sempre difícil conseguir saber quando é que um serviço público é essencial e quando é que uma determinada coisa desempenha um papel principal nesse serviço. A exemplo disso podemos apontar o facto de um quartel militar não desempenhar um papel mais importante do que a força militar que o defende.

- c)- Aqueles que consideram ser a afectação da coisa à satisfação de utilidade pública, o índice de dominialidade pública dessa coisa. Esta é a tese de Hauriou e de muitos outros autores (entre eles Marcello Caetano), segundo a qual é necessário que exista uma decisão administrativa formal para que uma determinada coisa possa ser considerada como pública ou pertencente ao domínio público. Depreende-se desta tese que só pertence ao domínio público aquilo que estiver estabelecido por lei, o que não possibilita a existência de uma teoria que sustente a decisão administrativa formal. Waline acrescenta a esta tese que só devem ser consideradas do domínio público, as coisas que se mostrem indispensáveis para a satisfação da utilidade pública, ou cuja perda traria graves consequências. Esta teoria, tal como as anteriores, levanta algumas questões pertinentes, como o

facto de se saber se uma coisa é ou não indispensável e, caso o seja, se é difícil substituí-la ou é grave não proceder à sua substituição.

Depois de corroborarmos as várias opiniões doutrinárias, cujo intuito é o de conceber uma teoria que consiga distinguir facilmente aquilo que é ou não coisa pública, podemos verificar que se trata de um processo muito complexo e confuso, em que muitas coisas são classificadas por lei como públicas, mostrando-se contrárias e incoerentes com as teorias predominantes. Muitos autores, quando confrontados com o problema da definição do conceito de coisas pertencentes ao domínio público, limitam-se a dizer simplesmente que são públicas todas as coisas que a lei assim considera, renunciando, desta forma, a uma formulação abstracta e *a priori* deste conceito, porque reconhecem ser isso impossível (Fernandes, 1991.C).

Dado que não se consegue encontrar uma teoria que clarifique o que é ou não coisa pública, podemos tentar, de entre diversas coisas consideradas como públicas pelos vários países, onde vigora o instituto jurídico do domínio público, verificar se existem algumas semelhanças que nos possam elucidar melhor. Nesse sentido, devemos analisar que características e critérios estão subjacentes ao facto de a lei classificar determinadas coisas como públicas. Caetano (1990) preconiza que existem vários critérios:

- 1- ***Critério da afectação***, proposto por Hauriou fundamenta-se, basicamente, na afectação formal à utilidade pública de uma coisa que seja objecto de propriedade administrativa. Este critério, deixa liberdade à Administração para eleger uma coisa como pública ou não, baseando-se apenas na vontade da Administração e não numa corrente doutrinária;
- 2- ***Critério positivista***, defendido por Zanobini, não é muito diferente do anteriormente apresentado, o qual considera como coisas do domínio público as que a lei submeta ao regime integral da propriedade pública. Um critério muito semelhante foi apresentado por Alibert.

Por sua vez, de acordo com Fernandes (1991.C), as categorias de coisas que hoje são consideradas públicas na generalidade das legislações são três:

- a)- A do domínio da circulação que é, por definição, constituída pelas coisas indispensáveis à sobrevivência e funcionamento da Nação, em tempo de paz ou de guerra, e que, por esta via, constituem elementos essenciais a todo o sistema de defesa nacional, o que implica estarem fundamentalmente a cargo do Estado;
- b)- A do domínio militar, constituída pelas coisas ao dispor das Forças Armadas, destinando-se, essencialmente, à utilização em tempo de guerra, sendo imprescindíveis à defesa nacional, pelo que se encontram unicamente sob a responsabilidade do Estado;
- c)- A do domínio cultural, composta por coisas que, embora constituam a expressão espiritual superior de um Povo, como comunidade humana, não são tão importantes como as duas classes anteriormente apresentadas. A verdade é que o conceito de Nação, mormente na segunda metade do século XX, passou a ter um significado cultural que hoje lhe é inseparável.

Fernandes (1991.C) patenteia, ainda, que de acordo com o direito comparado, não seria de todo ilegítimo reduzir o critério de todos os países ao mesmo denominador comum, para a classificação das coisas como públicas. Esse denominador comum seria vertido na fórmula *defesa da nação e da sua cultura*, uma vez que os meios de circulação são essenciais para a defesa nacional. Assim, desta análise, seria possível concluir que só as coisas imóveis, indispensáveis à organização e ao funcionamento da defesa nacional, têm, para a generalidade dos países, a necessária relevância, acrescida das coisas que definem a identidade cultural da Nação.

O mesmo autor preconiza que podemos distinguir dois grupos de coisas que hoje são classificadas como públicas em alguns países:

- 1- As que se classificam como públicas, pela generalidade dos países com legislação semelhante no que respeita à classificação do domínio público e privado do Estado. O facto de a generalidade dos países classificarem um conjunto de coisas como públicas tem obrigatoriamente um significado que é o facto da prevalência objectiva da utilidade pública dessas coisas sobre quaisquer outras;
- 2- As que apenas são classificadas como tal em alguns desses países. O facto de um só ou alguns países classificarem determinadas coisas como públicas, têm a ver com um critério subjectivo resultante de considerações pragmáticas ou circunstanciais. É evidente que não existe nenhum fundamento teórico que justifique a submissão de tais coisas ao domínio público.

Deste modo, podemos concluir que não existe, ainda, uma teoria clarificadora da forma como devem ser classificadas as coisas como públicas, uma vez que essa classificação não se apoia num conjunto de princípios sólidos e coerentes, como seria desejável.

Para José Pedro Fernandes (1991. F), sempre que o legislador estiver confrontado com o problema de classificar uma coisa como pública, deve ter presente no seu espírito que:

- 1- A integração no domínio público das coisas deve ser tomada como uma medida extrema e apenas utilizada quando não for possível obter os mesmos resultados mediante a afectação dessas coisas a um fim ou a uma entidade de utilidade pública, ainda que com protecção legal adequada. As coisas devem, sempre que possível, ser incluídas no domínio privado indisponível do Estado, a fim de se evitarem obstáculos ao desenvolvimento económico do país;
- 2- Muitas coisas classificadas como públicas deveriam deixar de o ser, na medida em que, como já foi referido, não correspondem à defesa dos interesses fundamentais da Nação.

Uma vez apresentados os critérios e as características a que os bens, segundo alguns autores e ordenamentos jurídicos, devem obedecer para que sejam considerados dominiais,

inclinemo-nos, agora, sobre a questão que concerne em saber se as coisas públicas podem ou não ser objecto do direito de propriedade. Caetano (1990) alude que a doutrina se tem dividido em três opiniões:

- 1- A que considera as coisas públicas como pertença do público em geral e de ninguém em particular, opinião defendida por Proudhon, possuídas em nome alheio pelas pessoas colectivas de direito público, com a finalidade de assegurar à colectividade a fruição das suas utilidades;
- 2- A que defende serem as coisas públicas objecto de propriedade privada, mas sujeita a fortes restrições de utilidade pública;
- 3- A que vê no regime das coisas públicas o exercício de um direito de propriedade pública das pessoas administrativas a cujos fins elas estão afectos. Doutrina defendida por Dernburg, sustentada por Otto Mayer na Alemanha, por Hauriou em França, por Santi Romano na Itália e aceite por uma grande parte dos escritores modernos. Esta é, também, a teoria com a qual Marcello Caetano se identifica.

Após preleccionarmos sobre a origem, critérios de classificação, características dos bens dominiais e a possibilidade de estes bens poderem ou não ser objecto de propriedade, passamos a apresentar algumas definições, das múltiplas encontradas na doutrina, sobre o conceito de domínio público:

- “1- *Conjunto das coisas que, pertencendo a uma pessoa colectiva de direito público de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua in comerciabilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública (acepção objectiva).* 2- *Conjunto de normas que definem e regulam os direitos que se exercem sobre as coisas públicas (acepção institucional)*” (Fernandes, 1991.C:166);

- *“el dominio público es una técnica de intervención mediante la que se afectan a una finalidad pública determinada prevista por la ley – ya sea el uso o el servicio público, el fomento de la riqueza nacional o la protección y garantía de explotación racional de recursos naturales – ciertos bienes de titularidad pública igualmente previstos por la Constitución o las leyes, dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización de Derecho administrativo”*⁴
(Morón et al.,1997:37);
- *“um conjunto de bens administrativos indisponíveis, destinados a satisfazer necessidades colectivas, pela imediata utilização dos administrados.”*
(Moreira,1931:86);
- *“o domínio público significa quer a categoria das coisas públicas, quer os poderes da Administração sobre os bens apropriados, sobre certos espaços sujeitos à mera soberania do Estado e, em sentido lato, sobre as próprias coisas particulares (servidões administrativas). Consideramos bens dominiais tudo aquilo que forma objecto dos direitos de domínio público em sentido estrito.”*
(Caetano,1990:896).

1.1.1.1- O Direito Português

A partir do tratado de Proudhon, não só se generalizou a expressão “*domínio público*”, em alguns países como França, Alemanha, Itália, Espanha e Portugal, como também, a teorização que Proudhon havia iniciado, toma considerável incremento e sucedem-se numerosos estudos, a respeito do novo conceito. Aprofundam-se as investigações em torno

⁴ *“é uma técnica de intervenção mediante a qual se afectam a uma finalidade pública determinada e prevista por lei - ou seja ao uso e ao serviço público, ao fomento da riqueza nacional ou da protecção e garantia de exploração racional de recursos naturais - certos bens de titularidade pública igualmente previstos na Constituição e nas leis, dotando-os de um regime jurídico de protecção e utilização do direito administrativo.”*, conforme nossa tradução.

do tema, em que os autores procuram respostas para as várias interrogações como sejam (Fernandes, 1991.C):

- 1- Que características deve possuir uma coisa para poder ser considerada pública, ou do domínio público?
- 2- Em que momento ingressam as coisas no domínio público e em que momento deixam de lhe pertencer?
- 3- Qual a natureza dos poderes exercidos sobre as coisas do domínio público?
- 4- Pertencem as coisas públicas, em propriedade, a alguma entidade ou não pertencem a ninguém?
- 5- Qual a natureza da inalienabilidade do domínio público?
- 6- De que espécies de uso podem ser objecto as coisas públicas e em que condições?

Em Portugal, podemos dizer que determinados bens do domínio público o são de acordo com a sua própria natureza, é disso exemplo o espaço aéreo, as águas marítimas territoriais, os rios, os lagos e praias, que a lei se limita a reconhecer como uma realidade preexistente. Outros bens são considerados públicos por vontade da Administração, porque já existiam ou porque foram adquiridos ou construídos por uma pessoa colectiva de direito público e só depois tornados dominiais. É o que acontece com as auto-estradas, linhas férreas, aeroportos, entre outros.

Para Caetano (1990), a atribuição do carácter dominial depende, de um ou mais, dos seguintes requisitos:

- 1)- a existência de um preceito legal que considere que se deve incluir toda uma classe de coisas na categoria do domínio público;
- 2)- a declaração de que uma determinada coisa pertence ao domínio público;
- 3)- a afectação dessa coisa à utilidade pública.

De acordo com o mesmo autor, não é necessário que se verifiquem cumulativamente os três requisitos, anteriormente apresentados, para que uma coisa possa pertencer ao domínio público. Muitas vezes é necessário, apenas um dos anteriores, outras vezes verificam-se dois ou os três.

A afectação⁵ não é incompatível com a classificação. Em determinados casos, à classificação, segue-se, completadas as obras necessárias, a afectação ao uso público, por acto administrativo (Lei ou DL) ou por mero facto (inauguração) dos bens classificados (Caetano, 1990). Ainda para o mesmo autor, determinadas coisas dispensam, quer a classificação, quer a afectação administrativa para se poderem considerar pertencentes ao domínio público. Outras há que carecem apenas de classificação para esse efeito e outras exigem a afectação.

Uma outra questão, não menos importante, é o alinhamento, isto é, saber até onde vai o domínio público, quando confinar com bens do domínio privado. O alinhamento é definido como o *“Acto pelo qual a Administração fixa o limite entre a via pública e as construções a implementar no terreno com esta confinante”* (Gomes, 1965: 372).

Em Portugal, para que qualquer coisa possa ser considerada como bem de domínio público deve estar consagrada na lei. As teorias elaboradas acerca da definição das coisas como públicas não podem substituir a lei. Estas podem servir para ajudar, quer a entender aquilo que está preconizado na lei, quer o legislador na elaboração de futuras leis (Caetano, 1990). Se percorrermos todas as leis que em Portugal se referem aos bens de domínio público, verificamos que não foi seguido, em exclusivo, nenhum critério doutrinal até hoje apresentado. Tanto a Constituição de 1933 como a de 1976, revista em 1989 e em 1997, limitam-se a enumerar, com exemplos, as coisas que devem ser classificadas como públicas, sendo os casos não contemplados ou omissos colmatados pelas leis ordinárias. O art. 84.º da

⁵ *“Facto jurídico imputável à Administração de que resulta certos bens serem directa e imediatamente destinados a fins de utilidade pública ou ficarem adstritos a um serviço ou a uma pessoa singular ou colectiva para a realização de tais fins”* (Fernandes, 1965: 265)

Constituição da República Portuguesa (CRP) refere no seu n.º 1 que pertencem ao domínio público:

- a)- *“As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos;*
- b)- *As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;*
- c)- *Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais e subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;*
- d)- *As estradas;*
- e)- *As linhas férreas nacionais;*
- f)- *Outros bens como tal classificados por lei.”*

A definição de património do Estado é dada pelo art. 2º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, onde se refere que para efeitos de inventário do património do Estado se deve considerar *“o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa colectiva de direito público.”* Por sua vez, o art. 4º do DL supra citado refere quais os bens de domínio público que devem fazer parte do inventário do Estado, e que são:

- “a)- As águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental;*
- b)- Os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis com os respectivos leitos e margens e, bem assim, os que por lei forem reconhecidos como aproveitáveis para produção de energia eléctrica ou para irrigação;*
- c)- Os outros bens do domínio público hídrico referidos no Decreto n.º 5787-4I, de 10 de Maio de 1919, e no Decreto- Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro;*

- d)- *As valas abertas pelo Estado e as barragens de utilidade pública;*
- e)- *Os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público;*
- f)- *As camadas aéreas superiores aos terrenos e às águas do domínio público, bem como as situadas sobre qualquer imóvel do domínio privado para além dos limites fixados na lei em benefício do proprietário do solo;*
- g)- *Os jazigos minerais e petrolíferos, as nascentes de águas mineromedicinais, os recursos geotérmicos e outras riquezas naturais existentes no subsolo, com exclusão das rochas e terras comuns e dos materiais vulgarmente empregados nas construções;*
- h)- *As linhas férreas de interesse público, as auto-estradas e as estradas nacionais com os seus acessórios, obras de arte, etc;*
- i)- *As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar;*
- j)- *Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes;*
- l)- *As linhas telegráficas e telefónicas, os cabos submarinos e as obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia eléctrica;*
- m)- *Os palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, bem como os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e das pessoas da sua família;*
- n)- *Os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados;*
- o)- *As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade;*
- p)- *Quaisquer outros bens do Estado sujeitos por lei ao regime do domínio público.”*

A implementação do POCP, aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, exige a inventariação sistemática de todos os bens do activo imobilizado dos serviços públicos, tendo a Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril aprovado as instruções regulamentadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), abrangendo os bens móveis, veículos, imóveis e direitos do Estado.

O art. 15º, n.º 1, da Portaria 671/2000, de 17 de Abril, refere que o Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado (CIIDE) “*integra os imóveis qualificados de domínio público ou privado, rústicos ou urbanos e outros, incluído os direitos a eles inerentes*” e no n.º 2 que “*A inventariação dos imóveis pressupõe a existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto nos casos em que confirma a posse como o direito de uso, a favor da entidade contabilística*”. Por sua vez, o art. 19º menciona um conjunto de bens urbanos e rústicos, pertencendo a um dos tipos de domínio, público ou privado. De acordo com o art. 2º, n.º 3 da Portaria supra citada, o CIBE não contempla os bens do Estado afectos às Forças Armadas, bem como os bens do património financeiro do Estado. De referir, também, que o CIBE apenas faz referência ao domínio público, no âmbito dos bens imóveis, nada referindo sobre os bens móveis.

Através do quadro abaixo indicado, podemos observar os bens classificados como dominiais pela CRP, DL n.º 477/80, de 15 de Outubro e pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril.

Quadro 1.1- Comparação, entre os diferentes diplomas legais, dos bens classificados como dominiais

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS:	DIPLOMA LEGAL		
	CRP	DL 477/80	Portaria 671/2000 (CIBE)
As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respectivos leitos	X	X	X
As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário	X	X	

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS:	DIPLOMA LEGAL		
	CRP	DL 477/80	Portaria 671/2000 (CIBE)
Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais e subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção	X	X	X
As estradas e as linhas férreas nacionais com os seus acessórios e obras de arte	X	X	X
Os outros bens do domínio público hídrico referidos no Decreto n.º 5:787-III ⁶ , de 10 de Maio de 1919, e no Decreto- Lei n.º 468/71 ⁷ , de 5 de Novembro		X	X
As valas abertas pelo Estado e as barragens de utilidade pública		X	X
Os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público		X	X
As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar (**)		X	
Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes (**)		X	
As linhas telegráficas e telefónicas, os cabos submarinos e as obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia eléctrica		X	X
Os palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, bem como os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e das pessoas da sua família		X	X
Os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer		X	

⁶ De acordo com o art. 1º do Decreto n.º 5:787-III, de 10 de Maio de 1919, fazem, ainda, parte do domínio público:

“3º As valas e correntes de água não navegáveis nem fluviáveis bem como os respectivos leitos nos troços em que atravessarem terrenos públicos, municipais ou de freguesia;

4º Os lagos, lagoas e pântanos formados pela natureza nesses terrenos e os circundados por diferentes prédios particulares;

5º As águas nativas que brotem em terrenos públicos, municipais ou de freguesia, as águas pluviais que neles caírem, as que por eles correrem abandonadas, e as águas subterrâneas que nos mesmos terrenos existam;

6º As águas das fontes públicas e as dos poços e reservatórios construídos à custa dos concelhos e freguesias;

7º As águas que nascerem em algum prédio particular, do Estado ou dos corpos administrativos e as pluviais que neles caírem, logo que umas e outras transponham, abandonadas, os limites dos respectivos prédios, se forem lançar-se no mar ou em outras águas do domínio público.”

⁷ O DL n.º 468/71, de 5 de Novembro refere-se ao domínio público hídrico, pretendendo estabelecer o regime dos terrenos públicos conexos com as águas públicas, ou seja, a noção de leito e seus limites, a noção de margem e a sua largura e a noção da zona adjacente e sua largura. Este DL estabelece também o regime jurídico dos usos privativos do domínio público.

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS:	DIPLOMA LEGAL		
	CRP	DL 477/80	Portaria 671/2000 (CIBE)
bens privados			
As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade		X	X
Quaisquer outros bens do Estado sujeitos por lei ao regime do domínio público	X	X	X
Terrenos classificados como espaço natural ou zona verde, de lazer, praças públicas ou para instalação de infra-estruturas ou equipamentos públicos (*)			X
Cemitérios públicos (*)			X

(*) O CIBE não refere, claramente, se estes bens pertencem ao domínio público.

(**) Não são objecto de tratamento do CIBE, mas este não pressupõe que sejam de domínio privado.

O facto de existirem coisas consideradas do domínio público através da Constituição e outras que são consideradas como públicas através da lei ordinária, só pode significar que, segundo Fernandes (1991.C), na ordem jurídica portuguesa, ficaram implicitamente reconhecidas duas categorias de coisas públicas com base no grau de utilidade pública que produzem. As coisas consagradas como públicas pela Constituição ficam desde logo mais protegidas que aquelas que são consagradas pelas leis ordinárias, pois não podem, como estas, ser privatizadas pela simples lei ordinária. A legislação contempla bens que servem ao uso directo e imediato do público (estradas, pontes, rios), bens que só permitem uso mediato do público através do funcionamento de um serviço (linhas telefónicas, vias férreas), bens que têm um fim exclusivamente administrativo por não ser concebível o seu emprego por actividades privadas (fortalezas, navios e aeronaves de guerra). Podemos verificar que o legislador não adoptou, efectivamente, nenhum dos critérios de classificação em exclusivo, mas depreende-se que na realidade está ligada a eles a qualificação das coisas como públicas (Caetano, 1990).

A utilidade pública advém da aptidão das coisas para satisfazerem necessidades colectivas. As coisas podem ter essa aptidão, ou apenas terem essa vocação e necessitarem de ser transformadas para poderem desempenhar outras funções (Caetano, 1990). As coisas que têm, de entre outras, aptidão para satisfazerem necessidades colectivas possuem utilidade

pública funcional, enquanto as que apenas podem desempenhar essa função, a não ser que sejam transformadas, possuem utilidade pública natural ou inerente. Em relação às primeiras podemos dar como exemplo um edifício onde existe uma repartição de finanças ou um outro qualquer serviço público. Em relação às segundas, pode referir-se a título de exemplo a ponte que serve para fazer a ligação entre duas povoações, uma fortaleza ou um submarino.

A ilação que se retira do acima exposto é que as coisas que têm utilidade pública inerente, se pertencerem a uma pessoa colectiva de direito público, tendem a ser consideradas coisas públicas, enquanto as que têm mera utilidade funcional, caso o legislador assim o entenda, e pertençam a uma pessoa colectiva de direito público, podem ser consideradas públicas. A utilidade pública inerente é o verdadeiro fundamento para se considerar uma coisa como pública, visto que nos outros casos intervém um juízo valorativo do legislador. (Caetano 1990). As coisas têm utilidade pública inerente de acordo com índices de utilidade pública, os quais podem ser medidos através dos seguintes pontos (Caetano, 1990):

- 1- O carácter público das coisas resulta exclusivamente da lei;
- 2- A razão porque a lei confere tal carácter a determinadas coisas está na utilidade pública inerente à natureza dessas coisas ou no facto de se considerar que só sob o regime jurídico de utilidade pública desempenharão cabalmente a função de utilidade colectiva a que estejam destinadas;
- 3- A designação das coisas públicas pode fazer-se por enumeração específica das diversas categorias de coisas, ou de acordo com certos índices de utilidade pública inerente;
- 4- O índice que evidencia de imediato a utilidade pública de uma coisa é o “*uso directo e imediato do público*”. Só quando existe este índice evidente é que a lei permite que o intérprete considere públicas coisas não enumeradas expressamente como tais por lei.

Para Fernandes (1991.C), muitas das coisas que hoje são classificadas como públicas pela nossa legislação não apresentam características tais que justifiquem um tratamento diferente de outras coisas incontestavelmente particulares. E, se hoje pertencem ao conjunto das coisas públicas, isso deve-se a circunstâncias que nada têm a ver com as conclusões de uma análise rigorosa. O facto de não existir uma teoria rigorosa, coerente, aceite e generalizada em todos os países com uma organização administrativa e um direito público e privado com fortes estruturas e finalidades semelhantes nestas áreas, origina a existência de grandes diferenças a respeito da classificação das coisas públicas. A lei portuguesa refere que a margem do mar e dos rios se inclui no domínio público ao passo que a generalidade das legislações estrangeiras não as incluem. O mesmo acontece com as nascentes de águas mineromedicinais (Fernandes, 1991.C).

Para Caetano (1990), a propriedade pública ou administrativa, no caso português, obedece às seguintes características:

- a)- O sujeito do direito é sempre uma pessoa colectiva de direito público;
- b)- O direito de propriedade pública é exercido com vista à produção máxima de utilidade pública do conjunto das coisas que formam o seu objecto, conforme a lei determinar;
- c)- O uso das coisas públicas verifica-se pela sua utilização por todos ou em benefício de todos;
- d)- O desfrute, em algumas situações, confunde-se com o uso e noutros casos é independente dele e consiste na faculdade de cobrar taxas pela utilização dos bens ou na colheita dos seus frutos naturais;
- e)- As coisas públicas são intransferíveis como tais pelo direito privado, mas transferíveis segundo o direito público;

- f)- Relativamente a terceiros, o proprietário exerce o *jus excludendi alios*, por meio de actos administrativos e executórios, ou seja, usando a sua própria autoridade e independentemente de recurso aos tribunais.

1.1.2- Bens de Domínio Privado

O conceito de domínio privado só aparece quando nasce o conceito de domínio público, passando a ser o oposto. No direito romano, as *res in commercio* tinham um regime, de certa forma, semelhante ao do actual domínio privado, pelo que é relativamente a estas que se encontra uma regularização mais pormenorizada. Quanto às *res extra-commercium* era a vontade soberana do imperador ou de quem tinha o poder, que tudo resolvia sem grandes limitações jurídicas (Fernandes, 1991.B).

Em Portugal, só no princípio do século XIX, como resultado de uma melhor clarificação da estrutura do Estado e da sua posição no âmbito dos direitos reais, com grande influência exercida pelo Código de Napoleão, é que surge um ordenamento mais preciso sobre as relações entre o Estado e os particulares, no âmbito dos direitos reais. É, efectivamente, com a publicação do Código Civil de 1867, Código Civil de 1966 e legislação avulsa sobre esta matéria que se criou o ordenamento jurídico que visa as relações do Estado com o seu património (Fernandes, 1991.B).

O domínio privado é definido por José Pedro Fernandes (1991.B:160) como: “ 1. *Conjunto de bens que, por não se encontrarem integrados no domínio público, estão, em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, consequentemente, submetidos ao comércio jurídico correspondente (acepção objectiva).* 2. *Conjunto de normas que definem e regulam os direitos que se exercem sobre as coisas corpóreas não submetidas ao regime do domínio público (acepção institucional) ”*. Segundo esta definição, os bens do domínio privado são todos aqueles que não pertencem ao domínio público. Caso pretendamos saber se um determinado bem pertence ao domínio privado, devemos consultar a legislação,

pois esta define quais os bens que pertencem ao domínio público. Se o bem não estiver consagrado pela legislação como pertencente ao domínio público, ficamos a saber, automaticamente, que pertence ao domínio privado.

Uma das características dos bens do domínio privado é a sua comerciabilidade, o que não acontece com os bens de domínio público que têm como características principais a inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. O mesmo preconiza Carlos Moreira (1931), ao mencionar que os bens dominiais destinam-se a satisfazer as necessidades dos administrados, ao passo que os bens do domínio privado ou patrimoniais destinam-se a satisfazer directamente as necessidades da administração. Refere, ainda, que os bens dominiais apreciam-se pelo seu valor de uso e os patrimoniais pelo seu valor de troca.

Para Fernandes (1991.B), embora, em princípio, os bens de domínio privado possam ser comercializáveis, a verdade é que isso não significa que todos esses bens possuam tal característica de forma bem clara. Na verdade, alguns bens pertencentes ao Estado e a outras pessoas colectivas públicas, só teoricamente podem ser considerados como comerciáveis, os quais representam os bens do domínio privado indisponível.

Os bens do domínio privado do Estado podem ser classificados de duas formas distintas, de acordo com o art. 7º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro. O n.º 2 do referido art.º refere que constituem bens do domínio privado indisponível:

- *“Bens e direitos do Estado afectos aos departamentos e organismos da Administração Pública estadual desprovidos de personalidade jurídica;*
- *Bens e direitos do Estado português no estrangeiro afectos a missões diplomáticas, consulados, delegações, etc.;*
- *Bens do Estado afectos aos serviços e fundos autónomos dotados de personalidade jurídica própria, que não pertençam aos respectivos patrimónios privativos;*
- *Bens do Estado expropriados ou mantidos ao abrigo da Lei de Bases da reforma Agrária;*

- Bens e direitos do Estado afectos a quaisquer outras entidades.”

De igual modo, o n.º 3 refere que o domínio privado disponível, compreende “*os bens do Estado não afectos a fins de utilidade pública e que se encontrem na administração directa da Direcção-Geral do Património do Estado.*”

Os Bens de domínio privado disponível ou bens do património financeiro podem ser comercializados como outros bens privados de pessoas individuais ou colectivas. Como exemplos podemos encontrar automóveis, mobiliário, imóveis, que não estejam a fazer falta ao Estado, sejam dispensáveis e se encontrem na administração directa da Direcção-Geral do Património do Estado. Os Bens de domínio privado indisponível ou património administrativo estão sujeitos a um regime que os aproxima dos bens de domínio público. Na verdade, certas legislações estrangeiras, ao contrário da nossa, consideram-nos mesmo bens dominiais. Como exemplo deste tipo de bens podemos enumerar, entre outros, as escolas, repartições de finanças e os tribunais (Fernandes, 1991.B).

Por sua vez Carlos Frade (2001:12) preconiza que os bens do domínio privado se diferenciam dos bens do domínio público pelo seguinte:

“a)- O regime rege-se pelo direito comum (C. Civil), atentas as normas específicas;

b)- São livremente adquiridos e não obedecem a uso tipificado;

c)- São alienáveis, penhoráveis, prescrevíveis e expropriáveis;

d)- Quanto à gestão:

-Imóveis do Estado, pelo Ministério das Finanças (via DGP);

-Imóveis dos S. Aut., pelo C. Gestão, sob orientação da tutela;

-Imóveis das Aut. Locais, pelo executivo/assembleias (M+F);

e)- Podem ser desamortizados de acordo com as desnecessidades dos serviços”.

1.2- A UTILIZAÇÃO DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO PELOS PARTICULARES

1.2.1- Formas de Utilização

O homem, no seu quotidiano, sente diversas necessidades e para as satisfazer recorre a diversos bens, uns produzidos por si próprio, outros adquiridos no mercado, por meio de troca. Bens há que, podem ser utilizados por todos, mas que não podem ser adquiridos nem detidos por ninguém em particular. Tais bens são, como sabemos, os bens do domínio público.

As necessidades podem ser particulares, isto é, sentidas por um indivíduo isoladamente, ou colectivas, quando sentidas por todas as pessoas de uma comunidade ou de um grupo. Enquanto as necessidades particulares podem ser satisfeitas recorrendo a bens próprios ou adquiridos para o património pessoal, as necessidades colectivas, em princípio, só podem ser satisfeitas por bens que não pertencem ao património pessoal de cada um de nós, mas sim a todos. São exemplo disso o ar que respiramos, as estradas nacionais, as praias, o mar, os rios, entre outros bens. Para Carlos Moreira (1931), as necessidades individuais podem ser satisfeitas por intervenção dos meios privativos de cada homem, e de cuja fruição são excluídos todos os outros. Por outro lado, as necessidades colectivas são aquelas que se satisfazem pela intervenção de meios comuns, ou seja, meios ou bens que não pertencem privativamente a ninguém, embora a cada um pertença a fruição duma parcela das utilidades que eles produzem.

O Estado, por um lado, organiza as actividades que intervêm na satisfação das necessidades colectivas, com o objectivo de garantir o seu exercício regular e contínuo, ou seja, com o intento de obter um funcionamento capaz de fornecer um serviço sem interrupções; por outro, apodera-se dos bens indispensáveis à satisfação de determinadas necessidades, facultando a cada indivíduo a fruição de uma parcela das suas utilidades

(Moreira, 1931). No primeiro caso, organiza os serviços públicos, no segundo cria o domínio público. Podemos dizer que o serviço público e o domínio público são processos distintos, que têm por função a satisfação de necessidades colectivas. Deste modo, quando utilizamos uma estrada para nos deslocarmos de uma cidade para outra, utilizamos o domínio público; pelo contrário, se nos deslocamos a um hospital para fazer curativos, estamos a utilizar um serviço público. Quando utilizamos um comboio estamos a servir-nos de um bem do domínio público e do serviço público que sobre ele se exerce.

Para Caetano (1990), os bens do domínio público destinam-se a prestar uma utilidade pública e podem fazê-lo de várias formas, podendo distinguir-se um **uso directo** ou individual e um **uso indirecto** ou colectivo. O uso diz-se directo, quando cada indivíduo de *per si* pode tirar proveito de um bem ou coisa pública, o qual pode, ainda, ser imediato ou mediato. É imediato se uma pessoa puder utilizar um bem público sem que seja por intermédio de agentes de um serviço público, por exemplo a circulação numa estrada. É mediato sempre que os particulares utilizam um bem público por intermédio de prestações recebidas de um serviço público: a utilização do comboio necessita da linha férrea (domínio público), das máquinas e maquinistas (serviço público). Por sua vez, o uso diz-se indirecto, nas situações em que não é divisível a utilidade pública da coisa dominial, isto é, não existe uma utilização particular, existindo, em alguns casos, apenas, uma utilidade colectiva, dos bens do domínio público, aos quais até pode ser proibido o acesso aos particulares, como por exemplo o caso das aeronaves, navios e tanques militares.

A doutrina, relativamente à utilização dos bens do domínio público pelos particulares, tem-se dividido entre uma repartição tripartida e bipartida. De entre os autores que defendem uma classificação tripartida, podemos encontrar Guicciardi na Itália e Guilherme Moreira em Portugal, os quais, referem que a utilização dos bens do domínio público pelos particulares se desenvolve em três modalidades autónomas, isto é, uso comum, uso especial e uso excepcional. Otto Mayer, Marcello Caetano e Garrido Falla defendem, igualmente, três

espécies de utilização do domínio público pelos particulares, nomeadamente o uso de todos, a licença especial de uso e a concessão de uso especial, ou ainda, uso comum, uso especial e uso privativo (Amaral,1973).

Os autores, que defendem uma classificação bipartida da utilização dos bens de domínio público pelos particulares, são sobretudo os italianos e, entre eles, podemos destacar Zanobini, o qual consagra duas modalidades distintas: uso normal e uso excepcional. O primeiro pode ainda subdividir-se em uso comum e uso especial. Refira-se, por último, que comungam da mesma ideia, Alessi, Santi Romano e D' Alessio (Amaral,1973). Os critérios, na base dos quais, se efectua a bipartição divergem muito de autor para autor, mas todos eles concordam em considerar da mesma natureza o uso comum e o uso especial, como simples espécies do uso normal. Porém, as divergências entre si, residem no facto de considerarem que o uso comum é livre e o uso especial condicionado (Amaral, 1973).

Caso não atendamos, somente, ao modo como o público pode utilizar individualmente os bens dominiais, mas também às relações existentes entre o aproveitamento, pelos particulares, e o próprio destino das coisas públicas, encontramos novas formas de uso (Caetano, 1990):

- **O uso comum** - o qual permite a utilização dos bens do domínio público consagrados pela lei a todos os indivíduos ou a uma categoria delimitada de particulares. Este pode, ainda, subdividir-se em usos ordinários e extraordinários e em predominantes e acessórios;
- **O uso privativo** - o qual permite a utilização dos bens do domínio público a uma ou a algumas pessoas determinadas, com base num título jurídico individual. Este pode resultar de uma licença, de uma concessão de uso ou de aproveitamento. Este tipo de uso por concessão não deve ser confundido com a concessão de exploração dos bens do domínio público, da qual falaremos mais à frente.

De acordo com Amaral (1973:47), o uso comum significa, também, “*o modo de utilização do domínio público que, sendo conforme ao destino principal da coisa pública sobre que se exerce, é declarado lícito pela lei para todos, ou para uma categoria genericamente delimitada de particulares*”. Por sua vez, o uso privativo é “*o modo de utilização do domínio que é consentido a uma ou a algumas pessoas determinadas, com base num título jurídico individual*” (Amaral 1973:48). Para Fernandes (1996), também só existem estas duas modalidades de utilização do domínio público pelos particulares. Ainda, segundo este autor, a boa doutrina, relativamente à utilização dos bens dominiais pelos particulares, é aquela que se encontra vertida no DL n.º 468/71, de 5 de Novembro, pelo que considera que esta deva ser aplicada supletivamente no que se refere à ocupação de áreas dominiais não contempladas neste diploma, sempre que a lei não disponha o contrário.

1.2.1.1-*Uso comum*

Para Marcello Caetano (1990), existem os seguintes tipos de uso comum:

- ***Uso comum ordinário*** - é aquele em que a todos é permitido retirar proveito de uma coisa dominial, e a todos é acessível, independentemente de autorização ou de licença. Como exemplos deste tipo de uso, podemos apontar o trânsito pelas estradas e ruas, a navegação no mar ou nos rios, visitar um monumento ou ler um livro numa biblioteca pública.
- ***Uso comum Extraordinário*** - existe sempre que, a utilização das coisas dominiais pelos particulares, apresente o mesmo carácter do uso comum ordinário, ou o exceda em intensidade, estando assim sujeita a um regime especial de polícia⁸, quase sempre, condicionado por autorização prévia. Verifica-se este tipo de uso quando, uma determinada comunidade estudantil, realiza um cortejo na via

⁸ A autorização policial não confere direitos, limita-se a verificar que o uso extraordinário não prejudicará, num caso concreto, as utilizações ordinárias (Caetano, 1990)

pública. Segundo o Código da estrada pode fazê-lo, mas como afecta o normal funcionamento do trânsito precisa de uma autorização prévia.

Ao contrário de Caetano e Zanobini, segundo os quais, e ainda que sobre designações diferentes, existe um uso comum extraordinário dos bens dominiais, Guicciardi preconiza a sua inexistência, aludindo que existe um uso especial, que é um género independente e não uma espécie de uso comum (Amaral, 1973). O mesmo autor aderiu à tese, em suma, defendida por Zanobini e Marcello Caetano, ao afirmar que não existe um tipo uniforme de uso extraordinário, mas diversos tipos autónomos de usos extraordinários, sendo todos eles desvios ou excepções aos princípios gerais que dominam o uso comum ordinário.

Os estrangeiros também podem participar no uso comum do domínio público, uma vez que o art. 14º, n.º 1, do Código Civil, refere que os estrangeiros são equiparados aos nacionais relativamente ao gozo de direitos civis, salvo disposição legal em contrário.

1.2.1.1.1- Regime geral do uso comum

As coisas públicas são susceptíveis de proporcionar vários usos comuns, ordinários e extraordinários. Os usos podem, ainda, ser considerados predominantes ou acessórios. Quando se classifica e afecta uma determinada coisa ao domínio público têm-se sempre em conta a aptidão natural dessa coisa para ser aplicada a um certo fim ou a um conjunto de fins, isto é, para ser objecto de um certo uso ou de um conjunto de usos (Amaral, 1973). A hierarquia dos usos comuns estabelece-se, umas vezes, entre os chamados usos ordinários e, outras vezes, entre um uso ordinário e um uso extraordinário (Amaral, 1973).

A ordem jurídica estabelece, entre os múltiplos usos de que a coisa pública é susceptível, uma hierarquia, na qual, os usos considerados principais ou predominantes, prevalecem sobre os usos acessórios ou secundários, não podendo estes em qualquer caso ser exercidos de forma a prejudicar aqueles (Amaral, 1973). O uso comum do domínio público obedece a um conjunto de regras gerais, que passamos a apresentar (Caetano, 1990):

- *Regra da generalidade* – como vimos anteriormente, o uso comum, em princípio, pode ser praticado por todos os indivíduos, não só nacionais como também estrangeiros. Por exemplo, todos podem circular pelas ruas, todos podem ir banhar-se nas águas de um rio. Mas existem algumas excepções, uma vez que, as coisas públicas são afectadas a determinados fins e a esses se deve dar prioridade. É o caso das auto-estradas que, por definição, se destinam apenas ao tráfego automóvel, não podendo, como está preconizado no Código da Estrada, ser utilizadas por peões, ciclistas, animais e máquinas agrícolas.
- *Regra da igualdade* - significa que o uso dos bens dominiais deve ser garantido em idênticas condições a todos quantos sejam admitidos por lei ou regulamento a utilizar esses bens. Assim, podemos dizer que o direito ao uso comum de um bem dominial, que não possa ser utilizado ao mesmo tempo por várias pessoas, pertence ao primeiro que a ocupar. É disto exemplo, a utilização de um banco de jardim ou de um lugar na praia.
- *Regra da liberdade* - cada pessoa pode utilizar os bens do domínio público sem necessitar de autorização ou de se dar a conhecer. Como exemplos, podemos encontrar a circulação nas ruas, na praia, nos rios. Existem algumas excepções, como vimos anteriormente quando falamos dos usos comuns extraordinários, isto é, quando é necessário obter autorização. O uso comum caracteriza-se, por via de regra, como um uso livre.
- *Regra da gratuidade*- as coisas dominiais podem, em princípio, ser utilizadas, independentemente do pagamento de qualquer prestação pecuniária. Existem, efectivamente, algumas excepções a esta regra. Por exemplo, a circulação em algumas estradas, mormente auto-estradas e pontes, só se pode efectuar mediante o pagamento de uma portagem ou passagem. O mesmo acontece nos parques de estacionamento de uma avenida em que se paga uma taxa de

utilização, na visita a um museu ou palácio nacional. O uso comum é, em princípio, gratuito.

Amaral (1973), à semelhança do Prof. Marcello Caetano, apresenta as mesmas regras gerais a que está sujeito o uso comum. Relativamente à regra da gratuidade, admite algumas excepções, na medida em que, para que o Estado possa satisfazer as necessidades colectivas, tem de despende elevados montantes para a sua criação e sustentação, pelo que é aceitável que esses valores sejam repartidos não só pelos contribuintes, mas também pelos utentes mediante o pagamento de uma taxa.

1.2.1.1.2- Natureza jurídica do uso comum

Para Caetano (1990), são muitas e variadas as opiniões que na doutrina têm procurado encontrar a verdadeira natureza do uso comum. As principais concepções são as seguintes:

- Para alguns autores (Jéze, Hauriou e Santi Romano), o uso comum corresponde a um exercício de liberdade, uma vez que não se pode reconhecer a ninguém em especial qualquer direito sobre as coisas públicas. Aquilo que a todos compete é o poder legal de desenvolver livremente a sua actividade sobre essas coisas.
- Para outros autores (Ranelletti, D'Alessio e Zanobini), o uso comum traduz o exercício de um direito cívico.
- Outros ainda (Guicciardi, Alessi e Sandulli), referem que o uso comum é uma conjugação das duas últimas concepções, pelo que defendem que este tipo de uso deve corresponder, em simultâneo, ao exercício quer de um direito cívico, quer de um direito de liberdade. O direito cívico refere-se à construção, afectação e conservação dos bens dominiais destinados ao uso do público, enquanto que o direito de liberdade está subjacente ao livre desenvolvimento da actividade de cada um sobre tais bens, uma vez construídos e afectados ao uso do público.

Aquilo que efectivamente interessa, é apurar qual a natureza do direito ou dos direitos que, o particular, porventura terá, após a afectação e enquanto ela perdurar, de utilizar os bens do domínio público, nos termos das leis e regulamentos aplicáveis. Assim, Caetano (1990) defende que a forma que melhor demonstra a natureza do uso comum, dos bens do domínio público, é a que nela vê o exercício de um direito público e não político.

De acordo com Amaral (1973), em Portugal a concepção do uso comum, como direito de liberdade, obteve a larga maioria dos votos. Também ele alude ao facto de ver, no exercício do uso comum, simultaneamente dois direitos, um dos quais é o direito da liberdade. Para o mesmo autor, existem vários limites que condicionam a utilização do uso comum como sejam:

- O facto de só poder ser exercido sobre coisas que a Administração afecta ao uso público e enquanto não as desafectar;
- Os limites apresentados nas leis, nos regulamentos administrativos e nas convenções internacionais; e
- Os limites impostos pelas normas administrativas que conferem à Administração poderes policiais para ordenar os vários usos comuns compatíveis entre si e para os suspender.

1.2.1.2-Usa privativo

Como já referimos anteriormente, o uso privativo de um determinado bem público é apenas consentido, em exclusivo, a determinadas pessoas que ficam com o direito de privar qualquer outra pessoa da utilização que lhes foi permitida. Podemos ainda dizer que, o direito ao uso comum, é manifestado directamente pela norma jurídica, ao passo que, o uso privativo, só se constitui por forma especial, isto é, por acto administrativo, como contrato a favor de uma pessoa (Caetano, 1990). O uso privativo também pode ser visto como o “*modo de*

utilização do domínio público que é consentido a uma ou a algumas pessoas determinadas, com base num título jurídico individual” (Amaral, 1973:161).

A Administração concede o uso privativo por meio de licença ou de concessão. No que respeita às concessões há, ainda, que proceder à distinção entre *concessão de uso privativo*, a qual respeita apenas à utilização e não à gestão do bem ou dos bens dominiais concedidos e à *concessão de exploração do domínio*, mediante a qual a Administração transfere para outra pessoa singular ou colectiva os seus direitos de gestão, com todos os poderes inerentes a uma determinada parcela do domínio público. São exemplos deste último, entre outros, a concessão de uma auto-estrada ou ponte.

O n.º 2 do art. 18º, do DL n.º 468/71, de 5 de Novembro, diz-nos em que situações o direito de uso privativo de um determinado bem dominial pode ser atribuído mediante licença ou concessão. Assim, “*serão objecto de contrato administrativo de concessão os usos privativos que exijam a realização de investimentos em instalações fixas e indismontáveis e sejam consideradas de utilidade pública; serão objecto de licença, outorgada por título precário, todos os restantes usos privativos.*” As concessões baseiam-se em licenças nos seguintes casos:

- Instalação numa auto-estrada de bombas de combustível;
- Instalação na via pública de um quiosque;
- Ocupação das praias por barracas ou estabelecimentos de banho;
- A utilização de águas públicas pelos concessionários de minas para lavagem dos minérios.

As concessões dos bens do domínio público podem ser de duas espécies (Caetano, 1990):

- *Concessões de aproveitamento imediato* - situação em que o concessionário pretende tirar proveito do próprio bem dominial. Como exemplos, deste tipo de concessão, podemos encontrar os seguintes:

- Utilização de águas públicas para rega;
 - Pesca, em águas públicas, pelos concessionários ou pessoas por eles autorizadas;
 - Terrenos nos cemitérios, para sepultura perpétua;
 - Terrenos nos portos marítimos, para depósito de mercadorias ou construção de armazéns.
- *Concessões de aproveitamento mediato* - neste tipo de concessão o concessionário só pretende os bens como condição material para montagem de um serviço público. São exemplos deste tipo de concessão, os seguintes:
- Concessão da via pública para o assentamento de carris destinados à viação eléctrica;
 - Concessão da via pública para colocação, na sua infra-estrutura, de redes de canalização subterrânea de água e de gás;
 - Concessão da via pública ou do espaço aéreo para colocação de postes e lançamento de fios ou cabos, aéreos ou subterrâneos, de instalação eléctrica de interesse público;
 - Concessão de águas públicas para aproveitamentos hidráulicos de interesse público e abastecimento de povoações.

Nas concessões de aproveitamento, o concessionário paga taxas a uma entidade que gere e faz a fiscalização da utilização dos bens dominiais. Ao concessionário cabe a exploração dos bens, a qual deve assegurar a produção de utilidade pública, disponibilizando a sua utilização aos particulares mediante o pagamento de taxas e criando regulamentos por forma a exercer um certo controlo.

Como vimos anteriormente, as coisas pertencentes ao domínio público, são definidas por lei e a sua administração é da responsabilidade de uma pessoa colectiva de direito público ou do seu concessionário. Assim, se uma determinada coisa é susceptível de posse pelos

particulares, então não é dominial. Caso existam dúvidas quanto à qualidade dominial de uma coisa, isso é resolvido, pela autoridade, através de um acto de classificação; caso as dúvidas se relacionem com os limites do domínio, tal situação resolver-se-á através da delimitação. Caetano (1990), acrescenta que a partir do momento que a coisa pública está, por lei, na administração de uma determinada autoridade, a competência desta não pode ser discutida nem reivindicado o seu exercício numa acção possessória.

Na situação de alguém tomar a posse abusiva de um bem do domínio público, ou nela executarem indevidamente quaisquer obras, a entidade competente aprazará o contraventor a desocupar o domínio ou a demolir as obras feitas. No fim do prazo dado ao contraventor, se este não cumprir com o estipulado, a entidade competente assegurará o destino normal da parcela ocupada, podendo, se necessário, recorrer ao uso da força pública (DL n.º 468/71, art. 30º, n.º 1 e 2).

1.2.1.2.1- Regime geral do uso privativo

Como já tivemos oportunidade de verificar, o uso privativo do domínio público é titulado por acto administrativo unilateral, sendo umas vezes por licença e outras por concessão. O uso privativo pode, segundo Amaral (1973), verificar-se de três formas diferentes, usos consentidos por licença, por arrendamento e por concessão, de acordo com a prática e com as leis. Para o mesmo autor, verifica-se efectivamente que os bens dominiais podem ser objecto de contratos, celebrados sob a égide do direito público, e como as normas do direito público são normas de direito administrativo, então, os contratos sobre bens dominiais devem ser classificados de contratos administrativos. O DL n.º 468/71, de 5 de Novembro, no art. 18º, n.º1 refere que *“o direito de uso privativo de qualquer parcela dominial só pode ser atribuído mediante licença ou concessão.”* A competência para outorgar licenças, concessões e arrendamentos é da responsabilidade, em princípio, do órgão ou pessoa

colectiva de direito público ao qual pertence o bem dominial ou a quem estiver investida a responsabilidade da sua gestão.

Em algumas situações, o direito de uso privativo dos bens dominiais, comporta meras faculdades de ocupação (instalação de uma esplanada no passeio), outras vezes estabelece poderes de transformação (construção de bombas de combustível numa auto-estrada) e em outras situações permite-se, ainda, o desvio e apropriação para fins particulares (exploração de uma mina). Nas situações em que a licença, concessão ou arrendamento, visam a prestação de uma actividade de utilidade pública (captação de águas públicas para abastecimento das povoações, instalação na via pública de uma conduta para distribuição de gás natural, entre outras), o particular a quem foi concedido o uso privativo da coisa dominial fica com o dever da sua utilização intensiva, cujo não cumprimento dá lugar à aplicação de sanções, como, por exemplo, multas ou rescisão da concessão (DL n.º 468/71, art. 23º).

O uso privativo, ao contrário do uso comum, não é, em princípio, gratuito, sendo que os particulares ficam obrigados ao pagamento de taxas de utilização, calculadas em função da área a ocupar e das utilidades proporcionadas (DL n.º 468/71, art. 24º). Os prazos das licenças, concessões ou arrendamentos variam, em princípio, em função do tempo necessário para amortizar os capitais investidos. Caso o uso pretendido pelo particular não implique a realização de grandes investimentos, o prazo será curto (um mês, um ano), caso contrário, deverá ser médio ou longo (cinco a trinta anos) (DL n.º 468/71, art. 20º). Em determinadas concessões de coisas dominiais admite-se a perpetuidade. É o que acontece com os cemitérios, o que representa uma adaptação institucional das regras gerais a um determinado fim de carácter muito especial (Amaral, 1973).

Os direitos de uso privativo são geralmente transmissíveis, desde que se obtenha o consentimento da entidade que os conferiu. Tal não é necessário no caso da sucessão *moris causa*, em que a transmissão para os herdeiros é válida independentemente de autorização,

mas se a Administração pretender pode rescindir a concessão (DL n.º 468/71, art. 25º, n.º 1 e 3).

O direito de uso privativo pode ser hipotecável segundo o art. 688º, n.1º alínea d), do Código Civil, onde se refere que pode ser hipotecado “*o direito resultante de concessões em bens do domínio público, observadas as disposições legais relativas à transmissão dos direitos concedidos*”. A hipoteca só é válida se autorizada pela Administração. Para Caetano (1990), o direito de uso privativo, resultante da concessão, não pode ser objecto de hipoteca, uma vez que, tal direito, não é um direito real nem patrimonial, mas um direito de natureza obrigacional. Na opinião do autor, o que pode ser objecto de hipoteca, são os edifícios e obras construídas no terreno dominial que pertençam, em propriedade, ao particular até ao momento em que revertam para a Administração. Preconiza o n.º4 do art. 25º do DL n.º 468/71 que, as obras e os edifícios construídos nos terrenos dominiais, não podem ser hipotecados sem autorização da entidade competente.

De acordo com Amaral (1973), a extinção do uso privativo pode operar-se através das seguintes formas:

- *Decurso do Prazo* - como o próprio nome indica consiste na mera expiração do prazo;
- *Caducidade* - é uma sanção que a Administração pode aplicar, com o fundamento do não cumprimento das obrigações impostas ao particular;
- *Revogação* - é diferente da caducidade, uma vez que esta tem carácter de sanção, ao passo que a revogação tem como causa típica a supressão de um acto administrativo contrário ao interesse público.

O direito de uso privativo termina por decurso do prazo, por renúncia, por aplicação da sanção de rescisão ou por conveniência do interesse público. No fim do prazo estabelecido, nos casos de concessão, as obras executadas e as instalações fixas reverteram gratuitamente para o Estado. Nos casos de licença, as instalações construídas, devem ser demolidas pelo

respectivo titular, a não ser que o Estado opte pela reversão ou prorrogue a licença (DL n.º 468/71, art. 26º). Nas situações em que houver lugar a rescisão, aplicada como forma de sanção, tal facto tem como efeito a reversão gratuita dos bens para a Administração. Relativamente à rescisão, por conveniência de interesse público, é necessário ainda distinguir o caso das licenças, concessões e arrendamentos. A rescisão, das concessões ou arrendamentos, por interesse público, só pode ser feita mediante uma indemnização, paga ao particular, equivalente ao valor das obras realizadas e que ainda não estejam amortizadas. Quanto ao valor a pagar, este será calculado em função do tempo que faltar para terminar o prazo da concessão ou do arrendamento (DL n.º 468/71, art. 28º).

1.2.1.2.2- Natureza jurídica do uso privativo

Para Caetano (1990), existem dois problemas que importa debater, no sentido de apurar a natureza jurídica do uso privativo:

- 1º- saber se os poderes de uso privativo revestem a natureza de direitos subjectivos públicos ou de direitos subjectivos privados;
- 2º- saber se os poderes de uso privativo, se enquadram na categoria dogmática dos direitos reais ou dos direitos obrigacionais.

Relativamente ao primeiro problema existem autores que consideram que os poderes de uso privativo têm natureza privada (Santi Romano, Guicciardi, Sandulli, Zanolini). Esta teoria defende que a Administração não pode alienar, a favor dos administrados, os poderes públicos que a lei lhe confere para assegurar a afectação ao público das coisas dominiais (Caetano, 1990). A verdade é que o uso privativo não implica a alienação a favor dos particulares dos poderes públicos, mas sim meros poderes de uso. Os poderes de gestão podem ser concedidos sem que sejam alienados. Os bens do domínio público são, como se sabe, intransferíveis segundo o direito privado, sendo que o direito de os utilizar, de acordo com o uso privativo, não pode consistir em poderes de natureza privada.

Ainda no que concerne ao primeiro problema, apresentado por Caetano (1990), Amaral (1973), apresenta três proposições defendidas por diferentes autores:

- A primeira, defendida pelo Prof. Afonso Queiró, alude ao facto de não ser possível que se constituam, a favor de utentes privativos, direitos subjectivos públicos;
- A segunda, defendida por Zanobini, refere que, ainda que a constituição fosse possível, a favor dos utentes privativos, de direitos subjectivos públicos, tal não se verificaria no caso das concessões de uso privativo;
- A terceira, defendida também pelo Prof. Afonso Queiró, preconiza que é juridicamente possível a constituição de direitos privados sobre parcelas de coisas públicas.

No que concerne ao segundo problema, a resolução traduz-se na opção pela qualificação, do direito de uso privativo, como pertencente, ao grupo dos direitos reais ou ao dos direitos obrigacionistas. Defendem a primeira situação autores como Santi Romano, Zanobini, Hauriou, Rigaud Falla (Caetano, 1990).

Ainda para este problema, Amaral (1973) refere que, se nas relações entre o proprietário e o utente privativo, o poder de gozar a coisa dominial é imediato, a sua natureza é real. Se é mediato, ou seja, o gozo da coisa pública só é possível através de uma prestação do proprietário, a sua natureza é obrigacional. Da mesma forma, se nas relações entre o utente privativo e terceiros, o poder de gozar a coisa dominial é absoluto, a sua natureza é real; se é relativo, ou seja, a defesa perante terceiros só é possível mediante a actuação do proprietário, a sua natureza é obrigacional.

1.3- CLASSIFICAÇÃO DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO

1.3.1- Classificação e Afectação

A classificação dos bens dominiais, de acordo com a legislação portuguesa e a opinião de alguns autores, surge com a criação do instituto do domínio público, a partir de 1867, com a publicação do primeiro Código Civil. A classificação das coisas públicas é o *“acto pelo qual se declara que certa e determinada coisa possui os caracteres de uma categoria legal de bens dominiais”* (Amaral, 1990: 429).

Ainda Segundo Amaral (1990), existem duas espécies de classificação: a verificativa e a constitutiva. O elemento essencial do conceito, comum às duas espécies, consiste na declaração de que certa coisa possui os caracteres próprios de uma dada categoria legal de bens dominiais. Enquanto na classificação verificativa apenas se confirma uma situação existente, na classificação constitutiva firma-se uma nova situação. Na classificação verificativa, corrobora-se que uma determinada coisa é pública, porque a lei define que determinados bens são públicos. Por exemplo, a lei refere que as águas territoriais com os seus leitos, navegáveis ou flutuáveis, pertencem ao domínio público, então, sempre que no território nacional existam correntes de água navegáveis ou flutuáveis, sabemos que se trata de uma coisa pública. Na classificação constitutiva, apenas, ficamos a saber que uma determinada coisa é pública a partir do momento em que essa mesma coisa é declarada, por lei, como pública. Uma linha férrea, só passa a ser pública, a partir do momento em que existe uma declaração a afirmar que se trata, efectivamente, de um linha férrea nacional.

A classificação pode, ainda, ser explícita ou implícita. É explícita quando, por exemplo, a lei qualifica os palácios nacionais como coisas públicas e outra disposição legal refere expressamente quais são os palácios nacionais. É implícita quando se procede à delimitação de bens dominiais confinantes com coisas particulares.

Relativamente ao conceito de afectação, este, segundo Fernandes (1991. C: 185), é “*o acto ou o facto que determina o ingresso imediato de uma coisa no domínio público*”. Por sua vez, para Marcello Caetano (1990:922 e 923) a afectação é “*o acto ou prática que consagra a coisa à produção efectiva de utilidade pública*”. Segundo este autor, a classificação não implica o reconhecimento de que a coisa passe imediatamente a produzir utilidade pública, ou seja, apenas confirma a capacidade de a produzir. Ainda, segundo Caetano (1990), a afectação pode revelar-se de diversas formas:

- A abertura ao uso público de uma coisa que se produziu ou construiu: uma estrada ou uma ponte;
- A inauguração e início do funcionamento do serviço público a que a coisa produzida ou construída se destina;
- A utilização da coisa produzida ou construída para o seu fim especial, como por exemplo, o lançamento de um navio de guerra.

A afectação pode, ainda, resultar de um acto administrativo (Decreto ou ordem que determina a abertura, inauguração ou utilização) ou traduzir-se num simples facto (inauguração) ou, ainda, na prática consentida pela Administração em manifestar a intenção de consagrar, certa e determinada coisa, ao uso público (Caetano, 1990).

De acordo com Fernandes (1991.C), a noção de afectação apresentada pelo Prof. Marcello Caetano é apenas uma afectação de facto, pois está intimamente ligada à produção efectiva de utilidade pública da coisa. Para o autor, a afectação deve determinar o ingresso da coisa no estatuto jurídico do domínio público, o qual muitas vezes é anterior à afectação de facto: uma auto-estrada, antes de ser aberta ao público, já pertence ao domínio público, por já ter sido registada no inventário do Estado com essa qualidade, apesar de ainda não ter sido afectada, de facto, ao uso do público.

Assim, para Fernandes (1991. C), o que interessa fundamentalmente é marcar o momento em que o ingresso se verifica, isto é, o momento em que a coisa passa a estar submetida ao regime jurídico do domínio público, facto que se verifica na afectação jurídica.

1.3.2- Cessação do Domínio Público

A dominialidade cessa por virtude do seu desaparecimento, como consequência do desaparecimento da utilidade pública que esses bens desempenhavam ou pelo facto de surgir um fim de interesse geral que seja mais convenientemente preenchido noutro regime (Caetano, 1990). Para o mesmo autor, na situação em que o bem dominial desaparece, cessa a dominialidade, porque o direito de propriedade pública se extinguiu à falta de objecto. Tal facto acontece quando, por excesso de uso ou acidente, os bens deixam de ter qualquer utilidade, como por exemplo a destruição por incêndio de um museu ou de uma biblioteca. Relativamente às situações em que as coisas continuam a existir, pode acontecer que por decisão expressa da Administração ou com o seu consentimento tácito, deixam de ter qualquer utilidade pública ou perdem o carácter dominial, existindo, nestes casos, desafectação.

Uma determinada lei ou a entidade administrativa competente podem, em determinadas circunstâncias, dizer que um determinado bem ou conjunto de bens dominiais deixaram de reunir as características que, por força de uma disposição legal, as tinha feito ingressar no domínio público. Tal aconteceu, por exemplo, com o DL n.º 32/99, de 5 de Fevereiro, o qual, no seu preâmbulo, refere que em virtude da alteração do conceito militar no quadro interno e internacional e da introdução de novos equipamentos resultantes da evolução tecnológica, grande parte do património imobiliário das Forças Armadas deixou de ser necessário pelo que, por desafectação do domínio militar, está apto, de acordo com as suas características originais ou forma como foi adquirido, a ser considerado monumento nacional ou a integrar o domínio privado do Estado e, eventualmente, o comércio imobiliário.

Associados à cessação do domínio público encontramos os vocábulos, desclassificação e desafecção. O conceito de desclassificação, segundo Fernandes (1990. B: 574), é o “*acto pelo qual se declara, explicita ou implicitamente, que determinada coisa deixou de possuir os caracteres próprios de uma categoria de bens dominiais.*” Destarte, a desclassificação, como a própria palavra indica, é o inverso da classificação.

Como resultado da definição de desclassificação podemos dizer que ela é, em princípio, um acto explícito, mas pode também ser um acto implícito. Será um acto implícito nas situações em que se faça uma nova delimitação que, exclua do domínio público uma determinada área que anteriormente lhe pertencia. Na delimitação⁹ das coisas públicas, isto é, o acto pelo qual se definem os limites das coisas públicas relativamente às coisas particulares adjacentes, está sempre implícita a sua classificação, ou seja, a declaração de que se trata verdadeiramente de coisas públicas (Amaral, 1990).

Quanto ao facto de se saber se o acto de desclassificação é ou não sempre imperativo, para que uma coisa deixe de pertencer ao domínio público, Fernandes (1990.B) refere que, dependendo das situações, nem sempre tal é necessário. Assim:

- Para as coisas que a lei considera públicas, com base nas suas características materiais, como sejam o mar territorial e os rios, não foi necessário qualquer acto de classificação, pois basta a constatação da sua materialidade para se concluir que pertencem ao domínio público. Ora, nestas situações, também, só é possível uma desclassificação verificativa uma vez que, apenas se confirma uma situação que a lei já definia;
- Quanto às coisas que a lei considera públicas, com base no grau de utilidade pública que podem produzir, como sejam as estradas e os monumentos

⁹ Para José Pedro Fernandes (1990.C: 452) a delimitação é um acto administrativo que estipula a “*Fixação da linha que define a estrema de determinadas coisas sobre as quais se exercem direitos dominiais*”; e para o Prof. Afonso Queiró (1969: 6), a delimitação “*visa estabelecer a extensão dos bens do domínio público, cujas características genéricas estão enunciadas na lei, em relação aos bens privados confinantes. O objectivo ou função prática deste acto é, pois, declarar aquilo que resulta da própria lei, a qual, na verdade, enuncia os requisitos da dominialidade*”.

nacionais, houve necessidade de uma classificação para o ingresso da coisa no domínio público, tal significa que, para que deixe de pertencer a este tipo de domínio, é necessário que se verifique, também, a sua desclassificação, a qual será constitutiva na medida em que a sua classificação também o fora;

- Relativamente às coisas que são consideradas públicas, com base na afectação ao uso directo e imediato de todos, como sejam os cemitérios públicos, não faz sentido que haja uma desclassificação, porque se ela tivesse lugar, em princípio o cemitério continuaria a ser utilizado como antes.

No que concerne à desafecção do domínio público, a qual significa, segundo Fernandes (1990. A:550), o *“acto inverso da afectação, pelo qual a lei ou a Administração subtraem determinados bens ao regime jurídico aplicável ao domínio público, ou à produção da utilidade pública - ou do tipo de utilidade pública - a que se encontram adstritos.”* Ela pode ser, para o mesmo autor, directa ou indirecta:

- Será directa quando resulte exclusivamente de uma decisão legal ou de uma decisão da Administração, com fundamento e justificação na futura realização de uma utilidade pública maior do que aquela proporcionada anteriormente. Esta desafecção será sempre expressa;
- Será indirecta ou desclassificação, quando resultar da verificação de que a coisa deixou de produzir a utilidade pública que justificava a sua integração no domínio público e que passa a produzir uma utilidade de outro tipo. A desafecção indirecta ou desclassificação pode ser expressa ou tácita. É expressa quando uma lei ou outro qualquer acto administrativo declaram, de forma explícita ou implícita, que uma coisa deixou de reunir os caracteres de coisa dominial. Por sua vez, será tácita, se resultar da passividade da Administração. Por exemplo, a desafecção indirecta ou desclassificação tácita

é demonstrada através da passividade ou silêncio da Administração face a um rio que secou.

Por sua vez e de acordo com Caetano (1990), a desafecção expressa também pode resultar de uma nova delimitação ou demarcação (um terreno abandonado pelo recuo das águas do mar e consequente avanço da praia).

Uma outra questão, que interessa apresentar, prende-se com o facto de ser ou não lícito proceder à desafecção dos bens do domínio público por meio de lei ordinária ou acto por esta autorizado. Anteriormente asseverámos que existem bens que são classificados como dominiais pela CRP, leis ou qualquer outro acto administrativo. Aludimos, também, que os bens classificados como dominiais pela CRP se encontram, de certa forma, protegidos em relação aos que são classificados por lei ou por qualquer outro acto administrativo.

Para Fernandes (1990. A), se a CRP declara determinados bens como dominiais teve, com certeza, em vista defendê-los e preservá-los perante qualquer “agressão” mesmo que fundamentada na lei ordinária. Assim, para este autor, a desafecção apenas será possível em relação aos bens que não são declarados dominiais pela constituição, quando a dominialidade é fundamentada na materialidade da coisa (definição da extensão das margens do mar ou dos rios) ou, no caso do domínio público artificial, quando se traduza por uma desclassificação.

Opinião idêntica se infere do pensamento de Caetano (1990), ao referir que quando um determinado bem dominial é afectado precedendo prévia classificação, torna-se necessário, antes de o desafectar, proceder, por acto com o mesmo valor formal, à sua desclassificação. É natural que a desclassificação corresponda à desafecção, mas pode existir desafecção sem desclassificação, uma vez que esta nem sempre é exigida (encerramento de uma estrada ao trânsito sem que haja desclassificação) (Caetano, 1990).

Após termos verificado a forma como podem os bens dominiais ser desafectados, é também importante saber quando e em que situações se justifica a sua desafecção. Assim, com o objectivo de facilitar o tratamento desta questão, é conveniente estabelecer uma

classificação dos bens dominiais com base no critério da possibilidade ou impossibilidade da sua desafecção. Destarte, segundo Fernandes (1990.A), os bens dominiais podem ser classificados em três categorias distintas:

- a)- *Bens dominiais absolutamente indispensáveis* - aqueles que estão consagrados na CRP no art. 84º, como sejam as águas territoriais com os seus leitos. Bens que não podem ser desafectados;
- b)- *Bens dominiais relativamente indispensáveis* - são todos os outros que reúnem ou enquanto reúnem os requisitos justificativos da sua dominialidade. Estes bens podem ser desafectados;
- c)- *Bens dominiais disponíveis* - todos os bens dominiais que deixarem de produzir a utilidade pública que justificou a sua classificação. Estes bens devem ser desafectados.

Como os bens dominiais absolutamente indispensáveis não podem ser desafectados, os restantes bens só o podem ser quando se verificarem cumulativamente dois requisitos (Fernandes,1990.A):

- A Administração considere que a utilidade pública produzida por um dado bem dominial é inferior àquela que produziria caso fosse desafectado;
- Quando a desafecção for a única forma viável de dar realização a esse fim prevalecente de utilidade pública.

Como podemos verificar, existe alguma ambiguidade entre alguns conceitos vistos até ao momento, como sejam o da desafecção, desclassificação e delimitação. No sentido de encontrar um conceito que pudesse compreender todas as situações, através do qual se verifique que uma determinada coisa dominial deixou de o ser, sugere-se o vocábulo desdominialização (Fernandes, 1990.A).

A desdominialização seria o facto consequente a um acto legislativo ou administrativo ou até, a um facto natural determinante da exclusão de uma coisa do domínio público e que poderia resultar dos seguintes factos (Fernandes, 1990. A):

- De uma desqualificação legal - existência de uma lei que disponha que determinada categoria de bens, estradas regionais, deixam de pertencer ao domínio público;
- De uma desclassificação - publicação de um diploma que retirasse, a um monumento nacional a classificação de público;
- De uma degradação (ou desclassificação natural) - a seca de um rio;
- De uma desafecção - publicação de um diploma que subtraía uma parte do leito ou da margem de um rio, ao domínio público.

1.3.3- Classificação e Administração do Domínio Público

Como patenteamos anteriormente, os diplomas legais que em Portugal, ainda que de forma meramente exemplificativa, formularam um enunciado, dos bens que compõem o domínio público, foram vários, a saber, a CRP, o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro e o CIBE. Asseveramos, outrossim, que apenas pertencem ao domínio público os bens classificadas como dominiais por lei e de que forma cessa a sua dominialidade.

No Direito português existem vários sistemas propostos com vista à classificação, por grupos, dos bens do domínio público, tais como os que se baseiam na função que os bens desempenham (domínio público militar, da circulação, cultural, etc.), no titular do direito da propriedade pública (domínio público do Estado, da região autónoma, do município e da freguesia), no processo da sua criação (domínio público natural e artificial) e na consistência material das coisas (domínio público terrestre, hídrico e aéreo) (Fernandes, 1991.C).

A utilização, em exclusivo, de uma qualquer sistematização acima proposta, revelaria enormes dificuldades e posta em prática evidenciaria, certamente, algumas incoerências. Tal facto aconteceria se, por exemplo, fosse seguido o critério da consistência material das coisas,

onde teríamos três grandes categorias, constituídas pelo domínio público terrestre, hídrico e aéreo. Assim, se o que conta é a constituição material da coisa, o leito e a margem do mar e dos rios deveriam, em boa verdade, ser integrados no domínio público terrestre (Fernandes, 1991.C). Ainda segundo o mesmo autor, tal opção não faria qualquer sentido, uma vez que quer o leito quer as margens das águas públicas são elementos subordinados ao elemento *água*, atendendo a que estão naturalmente ao seu serviço, têm como função principal tornar possível o acesso directo à água, a qual se encontra efectivamente na base da sua integração no domínio público.

Para Fernandes (1991.C) o critério mais racional é, em princípio, o que se baseia na função específica ou principal a que os bens dominiais se destinam, atendendo a que a classificação dos bens como dominiais tem como principal fundamento a função de utilidade pública que desempenham. Mas o que acontece na nossa legislação é que, por razões completamente alheias à lógica do instituto do domínio público, são consideradas como públicas coisas que desempenham funções secundárias ou que não produzem qualquer utilidade pública e que são consideradas públicas em homenagem a um mito, como é exemplo, o da água.

Nos subtítulos seguintes, passamos a apresentar a classificação do domínio público, tendo em conta o critério do titular do direito de propriedade. Relativamente aos bens do domínio público do Estado, apresenta-se a classificação adoptada por Caetano (1990) e por Fernandes (1991. C).

1.3.3.1- Domínio público do Estado

1.3.3.1.1- Classificação de Marcello Caetano

O domínio público é composto, segundo Caetano (1990), pelos de bens naturais e pelos bens construídos através da acção do homem, em que os primeiros formam o domínio

público natural e, os segundos, o domínio público artificial. Refere, ainda, que o domínio público natural é constituído pelo:

- domínio hídrico;
- domínio aéreo;
- domínio mineiro.

E que o domínio público artificial é constituído pelo:

- domínio da circulação;
- domínio monumental, cultural e artístico; e
- domínio militar.

Do acima exposto podemos inferir que Caetano (1990) começa por fazer uma classificação dos bens do domínio público segundo o processo da sua criação (domínio público natural e artificial). Por sua vez, o domínio público natural é agrupado segundo a sua constituição material (domínio público hídrico, aéreo e mineiro) e o domínio público artificial agrupado segundo a função que os bens desempenham (domínio público da circulação, militar, cultural, etc.).

1.3.3.1.1- Domínio hídrico

Para este conceituado jurista, o domínio hídrico é constituído por várias categorias de águas públicas, bem como, por conexão, por um conjunto de terrenos que a elas estão intimamente ligados (Lei das Águas, n.º 5:787- III, de 10 de Maio de 1919), e que a seguir apresentamos.

1) Domínio público marítimo - constituído fundamentalmente pelas águas do mar, com os seus leitos e margens. A alínea a) do n.º1 do art. 84º da CRP refere que pertencem ao domínio público as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, assim como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos. Por sua vez, o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro refere na alínea a) que fazem parte do domínio público do Estado, as águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas

interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental. As águas do mar interiores são as que estão compreendidas entre a linha do máximo baixa-mar, a partir do qual começa o mar territorial e a linha do máximo preia-mar (Base n.º I da Lei n.º 2130, de 22 de Agosto de 1966).¹⁰ O leito pode ser considerado como o terreno que as águas cobrem quando não estão influenciadas por cheias extraordinárias, inundações ou tempestades (art. 2º, n.º1 do DL n.º 468/71, de 5 de Novembro). O leito estende-se até à linha da máxima preia-mar de águas vivas equacionais (art. 2º, n.º2).

Relativamente à margem, devemos considerar a faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita o leito das águas (art. 3º, n.º1 do DL n.º 468/71, de 5 de Novembro). A sua largura deve ser contada a partir da linha limite do leito e é, em princípio, de 50 metros (art. 3º, n.º 2), a não ser que o terreno seja constituído por areia solta, numa extensão superior àquela, considerando-se, neste caso, pública até onde apresentar tal natureza (art. 3º, n.º5).

Em relação aos terrenos particulares contíguos à margem, deve ainda ser referido que estes estão sujeitos a servidões administrativas e, caso seja necessário, podem ter de suportar restrições de utilidade pública, mormente se forem incluídos numa zona adjacente.

2) *Domínio público fluvial* - constituído, principalmente, pelas correntes de águas navegáveis ou flutuáveis, com os seus leitos e margens (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, alínea a)). As correntes de água não são apenas os cursos de água ou rios, mas também os canais. A sua navegabilidade e a flutuabilidade devem, pois, ser declaradas pelo Governo, em relação a cada caso concreto, mediante decreto de classificação. Caso este não exista, entende-se que é navegável a corrente “*que for acomodada à navegação, com fins comerciais, de barcos de qualquer forma, construção e dimensões*” e flutuável “*aquela por onde estiver*

¹⁰ Relativamente à extensão e delimitação do domínio hídrico, ver Cunha, 1993 pág. 207 à 255; e Rocha, 1996.

efectivamente em costume fazer derivar objectos flutuantes, com fins comerciais” (Lei das Águas, art. 8º).

No domínio público fluvial, devem ser também considerados, os cursos de água que, por lei, forem reconhecidos como aproveitáveis para produção de energia eléctrica ou para irrigação (art. 4º, alínea b), do DL n.º 477/80), as valas abertas pelo Estado, assim como as barragens de utilidade pública (alínea d)).

Relativamente ao conceito de leito e margem, o DL n.º 468/71, de 5 de Novembro dá precisamente a mesma noção que é dada para o domínio público marítimo. O art. 2º, n.º2 do DL 468/71, de 5 de Novembro refere que o leito das correntes de água sujeito à influência das marés é limitado, assim como o das águas do mar, pela linha máxima preia-mar de águas vivas equacionais. No que respeita às restantes águas, o leito é limitado pela linha que corresponder à extrema dos terrenos que as águas cubram em condições de cheias médias, sem transbordar para o solo natural, habitualmente enxuto (art. 2, n.º3).

Quanto à largura da margem, há que fazer uma distinção, que atende ao critério da competência, entre as águas navegáveis ou fluviáveis, sujeitas à jurisdição das autoridades marítimas ou portuárias, e as restantes águas navegáveis. A margem das primeiras tem 50 metros de largura (art.3º, n.º2 do DL 468/71, de 5 de Novembro) e a das segundas tem 30 metros (art. 3, n.º3). O referido DL alude, ainda, que a margem das águas não navegáveis nem fluviáveis, nomeadamente torrentes, barrancos e ribeiros de caudal descontínuo, tem uma largura de 10 metros (art.3, n.º4).

As margens dos rios podem ter natureza de praia, também designadas de praias fluviais. A estas aplica-se, igualmente, a regra de que a dominialidade pública se verifica apenas e só até onde o terreno apresentar tal natureza (art. 3, n.º5 do DL 468/71, de 5 de Novembro).

3) *Domínio público lacustre* - é principalmente constituído pelos lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis, com os seus leitos e margens, enquadrando-se no disposto na alínea a) do art. 84º da CRP e na alínea b) do art. 4º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro.

Segundo a Lei das Águas devem também ser incluídos, no domínio público lacustre, os lagos e lagoas - não navegáveis nem flutuáveis, mas formados pela natureza em terrenos públicos, e os pântanos igualmente existentes nestes terrenos (art. 1º, n.º4, primeira parte); os lagos, lagoas e pântanos circundados por diferentes prédios particulares (art. 1º, n.º4, segunda parte) e os lagos e lagoas que, embora existindo num só prédio particular, sejam alimentados por corrente pública (art. 2º, n.º 2, a contrário), são também considerados dominiais.

Os leitos e margens do domínio público lacustre regem-se pelas mesmas disposições anteriormente referenciadas acerca do domínio fluvial, embora seja conveniente distinguir se as águas são ou não navegáveis ou flutuáveis. Se o forem é, também, necessário aferir se estão ou não sujeitas à influência das marés ou à jurisdição das autoridades marítimas ou portuárias (DL n.º468/71, arts. 2º e 3º).

4) *Nascentes e águas subterrâneas* - existentes em terrenos públicos, e as águas particulares, sempre que abandonadas, transponham os prédios dos seus proprietários e se vão juntar a outras águas dominiais, assim como as águas pluviais que caem em terrenos públicos ou que, abandonadas, neles corram (Lei das Águas, art. 1º, n.º 5 e 7).

5) *Águas das fontes públicas*- são consideradas do domínio público, todas as fontes públicas, construídas à custa do Estado (Lei das Águas, art. 1º, n.º 2 e 6).

1.3.3.1.1.2- Domínio aéreo

De acordo com o preconizado na alínea b) do art. 84º da CRP e na alínea f) do art. 4º, do DL 477/80, de 10 de Outubro, são bens dominiais as camadas aéreas superiores aos terrenos e águas do domínio público, assim como as situadas sobre qualquer imóvel do domínio privado, acima do limite, reconhecido ao proprietário ou superficiário, fixado por lei.

O Código Civil no seu art. 1344º, n.º 1 refere que “*a propriedade dos imóveis abrange o espaço aéreo correspondente à superfície, bem como o subsolo, com tudo que neles se contém e não esteja desintegrado do domínio por lei ou por negócio jurídico.*” Da leitura do n.º 2 do mesmo artigo, depreende-se que, não pertence ao proprietário do imóvel, o espaço aéreo, a partir do limite em que este deixa de impedir quaisquer actos de terceiros. O que significa que a partir desta altura o espaço aéreo é do domínio público.

1.3.3.1.1.3- Domínio mineiro

O domínio público mineiro é constituído, segundo Marcello Caetano, por um conjunto de bens que a seguir se descrevem.

1) Jazigos minerais – declarados bens dominiais através da alínea g) do art. 4º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro.

2) Nascentes de águas mineromedicinais - são reconhecidas como pertencentes ao domínio público na alínea c) do art. 84º da CRP e na alínea g) do art. 4º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro.

3) Outras riquezas naturais existentes no subsolo - de acordo com a alínea c) do art. 84º da CRP e com a alínea b) do art. 4º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, são todas aquelas riquezas naturais existentes no subsolo, com exclusão das rochas e terras comuns e dos materiais vulgarmente utilizados nas construções.

1.3.3.1.1.4- Domínio da circulação

O domínio público da circulação compreende, segundo Caetano, diferentes categorias de bens.

1) Estradas - as auto-estradas, estradas nacionais com os seus acessórios, obras de arte, etc. Em princípio, só as estradas nacionais e as auto-estradas, isto é, vias que estabelecem ligações fáceis e rápidas entre os pontos mais importantes do país, pertencem ao domínio público do Estado. As restantes vias, como veremos mais adiante, fazem parte do domínio público das autarquias locais ou das regiões autónomas.

2) Linhas férreas de interesse público - classificadas como domínio público do Estado, quer pela CRP na alínea e) do art. 84º, quer pelo DL n.º 477/80, de 15 de Outubro na alínea h) do art. 4º. O DL n.º 39780, de 21 de Agosto de 1954, refere no seu art. 1º que “*os caminhos de ferro, compreendidos os aéreos, fazem parte da viação pública e são do domínio público, qualquer que seja o motor empregado na sua exploração. Não são, porém, do domínio público os caminhos de ferro de interesse restrito ou particular, designadamente os destinados ao serviço exclusivo de determinadas povoações (viação urbana) ou ao serviço de minas ou estabelecimentos agrícolas, comerciais ou industriais (viação privada)*”. Por sua vez, o art. 2º define o âmbito do domínio público do caminho de ferro, caracterizando-o como universalidade.

3) Linhas telegráficas e telefónicas - a classificação deste tipo de bens, como sendo do domínio público, é dada pela alínea l) do art. 4º do DL 477/80, de 15 de Outubro, onde se diz que pertencem ao domínio público do Estado as linhas telegráficas e telefónicas e os cabos submarinos. Deve ser entendido, como pertencente ao domínio público, o conjunto dos elementos que fazem com que a linha possa prestar o serviço público a que se destina, como são disso exemplo, entre outros, os fios, postes e aparelhos. Todo este conjunto de bens constituem uma universalidade.

4) Redes de distribuição pública de energia eléctrica - à semelhança das linhas telegráficas e telefónicas, também, este tipo de bens, é classificado como pertencente ao domínio público através da alínea l) do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro. Só devem ser consideradas ou integradas no domínio do Estado as linhas que sejam de utilidade pública e de interesse nacional. Cada rede forma uma universalidade, constituída pelas estações geradoras e transformadoras, postes, fios, entre outros.

5) Portos artificiais e docas – são bens dominiais de acordo com a alínea e) do art. 4º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro.

6) Aeródromos e aeroportos- à semelhança do que acontece para os portos artificiais e docas, também, a alínea e) do art. 4º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, inclui os aeródromos e aeroportos de interesse público, como pertença do domínio público do Estado.

1.3.3.1.1.5- Domínio monumental, cultural e artístico

Para Caetano (1990) o domínio público monumental, cultural e artístico é formado pelo conjunto de bens que a seguir se apresentam.

1) Museus nacionais – classificados como bens dominiais através do art. 4º, alínea m), do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro. O art. 1º do DL n.º 23565, de 12 de Fevereiro de 1934 diz que “*os museus (...) são considerados imóveis, constituindo o seu recheio um todo indivisível*”, o que de facto é criticável, pois, se o museu não é o imóvel onde estão instaladas as obras, que há-de ser senão essas mesmas obras? A verdade é que o DL n.º 23565, de 12 de Fevereiro de 1934 foi revogado pelo DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, o qual nada refere acerca do que deve fazer parte ou não dos museus. O DL n.º 23565, de 12 de Fevereiro de 1934, mandava considerar, como uma só coisa pública, o conjunto de coisas que formam o museu. Acontece que as coisas que pertencem ao museu, podem dele ser separadas, segundo as regras legais que regulam a desafecção, pelo facto de existirem objectos duplicados ou em armazém, para mais tarde serem colocados.

2) Bibliotecas e arquivos – considerados bens dominiais através do art. 4º, alínea m), DL n.º 477/80, de 15 de Outubro. À semelhança do que acontece com os museus nacionais, as bibliotecas e os arquivos são, igualmente, universalidades de coisas que a lei considera imóveis e de natureza indivisível. Se os museus nacionais são definidos por lei, como pertencentes ao domínio público, o mesmo não se verifica em relação às bibliotecas e arquivos. Em, princípio, só devem ser consideradas bibliotecas dominiais aquelas que tiverem grande relevância - o que acontece com as grandes bibliotecas, gerais, representativas de longo esforço coleccionador, repositórios inestimáveis da cultura nacional - que não se improvisem, nem sejam facilmente substituídas. O mesmo se pode dizer em relação aos

arquivos. Pela mesma ordem de ideias, não faz qualquer sentido que as pequenas bibliotecas ou arquivos sejam consideradas do domínio público.

3) *Palácios nacionais* – classificados como bens dominiais segundo o art. 4º, alínea m) do DL n.º 477/80. Os palácios nacionais mais emblemáticos são os da Ajuda, Mafra, Pena, Queluz e Sintra. São, também, considerados bens do domínio público, os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência, para a sua residência e da sua família.

1.3.3.1.1.6- Domínio militar

O domínio público militar é constituído, segundo Caetano (1990), pelos bens que a seguir se apresentam.

1) *Obras de defesa militar e zonas territoriais reservadas para a defesa militar* – pertencem ao domínio público do Estado, segundo o preconizado pelo art. 4º, alínea i) do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro e, também, pelo art. 7º da Lei n.º 2078, de 11 de Julho de 1955, o qual refere que “*as organizações ou instalações militares pertencem ao domínio público do Estado*”. As obras de defesa militar devem, ainda, segundo o art. 6º da Lei n.º 2078, ser distinguidas conforme sejam *afectas à realização de operações militares* (locais fortificados, baterias de artilharia fixas, estradas e aeródromos militares, instalações de defesa aérea e outras integradas no plano da Defesa Nacional) ou *afectas à preparação e manutenção das forças armadas* (aquartelamentos, campos de instrução, carreiras e polígonos de tiro, estabelecimentos fabris militares, depósitos de material de guerra, de munições e explosivos, de mobilização ou de combustíveis, e quaisquer outras que tenham em vista o equipamento e a eficiência das mesmas forças).

2) *Navios da armada, aeronaves militares e carros de combate* - devem pertencer ao domínio militar, enquanto não forem abatidos à lista dos bens das forças armadas portuguesas (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º, alínea j)).

1.3.3.1.2- Classificação de José Pedro Fernandes

O critério de classificação adoptado pelo autor é a classificação com base no tipo específico e primordial de utilidade pública produzida pela coisa. Segundo Fernandes (1991. C), o legislador português decidiu que onde existisse água deveria ser considerado domínio público, salvo raras excepções em que juridicamente seria impossível fazer prevalecer tão estranho princípio. Ainda segundo o mesmo autor, o resultado da mistura irracional entre a função da coisa e a sua materialidade traduziu-se num enorme embaraço para as pessoas que têm de sistematizar tão estranho conjunto de disposições. Acrescenta que, destarte, é normal encontrar, entre autores de grande mestria técnica no assunto, sistematizações completamente ilógicas, como por exemplo a classificação do Prof. Marcello Caetano.

1.3.3.1.2.1-Domínio da circulação

A classificação, do domínio público da circulação, apresentada por Fernandes (1991.C), difere substancialmente da apresentada por Caetano (1990), considerando o primeiro que pertencem a esta classe dominial, os seguintes bens:

- 1- As águas territoriais com os seus leitos e os fundo marinhos contíguos, os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os seus leitos (CRP, art. 84º alínea a) e o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea a) e b)).
- 2- As águas marítimas interiores, leitos e margens (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea a)).
- 3- As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário (CRP, art. 84º alínea b) e o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea a) e f)).
- 4- As estradas, as linhas férreas de interesse público, as auto-estradas e as estradas nacionais com o seus acessórios e obras de arte (CRP, art. 84º alínea d) e e) e, o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea a) e h)).

5- Os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea e)).

6- As linhas telegráficas, telefónicas, os cabos submarinos e as obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia eléctrica (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea e)).

Através da classificação apresentada, podemos verificar que Fernandes (1991.C) agrupa no domínio da circulação, bens classificados por Caetano (1990) como domínio hídrico e aéreo.

1.3.3.1.2.2- Domínio militar

No que concerne ao domínio público militar, a classificação defendida por Fernandes (1991.C), é idêntica à apresentada por Caetano (1990), ou seja, são do domínio público militar:

1- As obras e instalações militares, assim como as zonas terrestres reservadas para a defesa militar (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea e)).

2- Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, assim como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea j)).

1.3.3.1.2.3-Domínio cultural

À semelhança do domínio público militar, em que os dois autores preconizam a mesma classificação, também Fernandes (1991.C) advoga pertencerem ao domínio cultural, os palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, bem como os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e da sua família (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea m)).

1.3.3.1.2.4- Domínio económico

A classificação dos bens dominiais, em domínio económico, apenas é concebida por Fernandes (1991.C), o qual considera pertencerem a este tipo de domínio, os seguintes bens:

- 1- A plataforma continental (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea a)).
- 2- As águas que forem reconhecidas como aproveitáveis para produção de energia eléctrica ou para irrigação (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea a)).
- 3- As valas abertas pelo Estado e as barragens de utilidade pública (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea d)).
- 4- As águas que interessam ao abastecimento público, conforme Decreto n.º 5:787-III.
- 6- Os jazigos minerais e petrolíferos, as nascentes de águas mineromedicinais, os recursos geotérmicos e outras riquezas naturais existentes no subsolo, com exclusão das rochas e terras comuns e dos materiais vulgarmente utilizados nas construções (DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, art. 4º alínea g)).

1.3.3.1.2.5-Domínio inominável ¹¹

A classificação de bens dominiais como domínio inominável, à semelhança do domínio económico, apenas é apresentada por Fernandes (1991:C), o qual atribui a esta classe, os seguintes bens:

- 1-Os lagos e lagoas não navegáveis nem fluviáveis circundados por diversos prédios particulares (Decreto n.º 5:787-III, art.1º, n.º 4).
- 2-Os pântanos circundados por diversos prédios particulares (Decreto n.º 5:787- III, art.1º, n.º 4).

1.3.3.2- Domínio público do concelho e da freguesia

O domínio público do concelho e da freguesia goza dos mesmos atributos do domínio público do Estado, desde logo pela sua idêntica matriz constitucional. O domínio público autárquico pode ser definido como *“o conjunto das coisas públicas pertencentes às*

¹¹ Domínio público inominável porque não se verifica facilmente o fim de utilidade pública destas categorias. Segundo este autor, o legislador português, onde encontrou água, ainda que escassa, não resistiu a integrá-la no domínio público.

autarquias locais submetidas a um regime jurídico específico que visa garantir a sua utilidade pública” (Almeida e Lopes, 1998: 6).

À semelhança do domínio público do Estado, o domínio do concelho e da freguesia, também se pode subdividir em várias categorias que a seguir se descrevem.

1) Domínio hídrico - são administrados pelo município ou pela freguesia: as águas dos lagos, lagoas e pântanos situados em terrenos baldios e de logradouro comum, municipais e paroquiais; as nascentes que nos mesmos terrenos brotem e as águas pluviais que neles caírem ou por eles correrem, enquanto não transpuserem, abandonadas, os limites do baldio ou do logradouro comum; as águas subterrâneas que nos mesmos terrenos existam; as águas pluviais que corram nas ruas da cidade ou vila e sede de concelho e nas estradas e caminhos municipais ou nas ruas da sede da freguesia, povoações rurais e caminhos vicinais; os reservatórios, fontes e poços construídos à custa do concelho ou da freguesia (Decreto n.º 5:787- IIII, de 10 de Maio de 1919; art. 1385º a 1396º do Código Civil e DL n.º 70/90, de 2 de Março)¹²

2) Domínio da circulação - pertencem ao concelho as estradas municipais, que não estejam classificadas como nacionais e sejam de interesse para um ou mais concelhos, bem como os caminhos municipais com ligações de interesse local secundário que permitam o trânsito automóvel. Pertencem à freguesia os caminhos vicinais que, embora sendo de interesse local, apenas permitam o trânsito rural. Assim, devemos incluir neste tipo de bens dominiais as ruas, praças e jardins das povoações e vilas, com as respectivas obras de arte. Pertencem também às ruas, as redes de canalizações de esgotos, redes de iluminação pública e as canalizações para o fornecimento de água e gás (art. 84º, n.º 1, alínea d) da CRP; art. 51º n.º 4 da Lei das Autarquias Locais; lei n.º 23/97, de 2 de Julho – Atribuições e competências das freguesias; Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais; DL n.º 13/71, de 23

¹² (Caetano, 1990) e Cfr. Diogo Freitas do Amaral e José Pedro Fernandes. Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico, citados por (Almeida e Lopes, 1998).

de Janeiro; DL n.º 380/85, de 26 de Setembro; DL n.º 13/94 de 15 de Janeiro; DL n.º 222/98, de 17 de Julho, art. 12º)¹³.

Os proprietários e restantes titulares de direitos reais sobre prédios - objecto de loteamento – estão obrigados a ceder gratuitamente à Câmara Municipal parcelas de terreno para espaços verdes públicos e de utilização colectiva, arruamentos viários e pedonais que integram automaticamente o domínio público municipal (art. 16º do DL n.º 448/91, de 29 de Março, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 334/95, de 28 de Dezembro e Lei n.º 26/96, de 1 de Agosto).

3) Cemitérios públicos – a dominialidade dos cemitérios não é sustentada expressamente por nenhum diploma legal¹⁴ e a própria doutrina estrangeira discute o seu carácter. Para Caetano (1990), os cemitérios municipais e paroquiais são bens do domínio público, uma vez que:

- São objecto de propriedade de uma autarquia local;
- São destinados à inumação dos cadáveres de todos os indivíduos que falecerem na circunscrição, não sendo lícita a recusa da sepultura fora dos casos especiais previstos na lei;
- É livre o acesso de todos ao campo santo.

Como podemos verificar, os cemitérios possuem o índice evidente de utilidade pública, pois, são de uso directo e imediato de todos. Relação diferente existe no caso de cemitérios particulares (de indivíduos de certa nacionalidade, religião ou comunidade). Esta opinião é contestável uma vez que, como já se disse, só se deve considerar como pertencente ao domínio público os bens que estejam consagrados como tal em diploma legal. Ao que

¹³ Cfr. António Carvalho Martins. *Caminhos Públicos e Atravessadouros*. Coimbra Editora. 1987, citado por (Almeida e Lopes, 1998).

¹⁴ O CIBE no art. 19º n.º 3 classifica como outros imóveis, determinados bens, entre eles os cemitérios públicos, os quais pertencem a um dos tipos de domínio, público ou privado. Por sua vez, o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 10/01/1995 (P.1163/94) refere que os cemitérios públicos, sob jurisdição dos municípios e freguesias, são bens do domínio público.

parece, nem a CRP nem qualquer outra legislação, referem que os cemitérios são bens dominiais, não devendo por isso ser considerados bens do domínio público, nem do Estado, nem das autarquias. Todavia e segundo Fernandes (1991.C), devem fazer parte do domínio privado indisponível da autarquia a que pertencem.

Todos sabemos que as pessoas podem adquirir partes de terreno nos cemitérios para sepultar os seus familiares. Mas não é verdade que os bens do domínio público não podem ser alienados? Amaral (1973), refere que o facto de as famílias poderem adquirir parcelas de terreno nos cemitérios deve ser entendido como uma concessão perpétua. Por fim, compete às autarquias locais, em conformidade com o art. 4º, n.º 1 alínea c) da Lei n.º 23/97, de 2 de Julho e art.27º, n.º 1 alínea l) e m) do DL n.º 100/84, de 29 de Março, a gestão, conservação e limpeza dos cemitérios.

1.3.3.3- Domínio público das regiões autónomas

A definição do domínio público das regiões autónomas dos Açores e da Madeira está consagrada no Estatuto Político- Administrativo de cada um das regiões. Relativamente à região autónoma dos Açores, a definição do domínio público está consagrada na Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, alterada pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março, no art. 104º, a qual refere o seguinte: *“1- Os bens do domínio público situados no arquipélago pertencentes ao Estado, bem como os antigos distritos autónomos, integram o domínio público da região. 2- Exceptuam-se do domínio público regional os bens que interessam à defesa nacional e os que estejam afectos a serviços públicos não regionalizados, desde que não sejam classificados como património cultural”*.

No que concerne à região autónoma da Madeira tal definição é dada, precisamente da mesma forma, pelo art. 144º, da Lei n.º 13/91, de 5 Junho, alterada pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto.

1.3.3.4- *Transferência de entidade*

Após termos apresentado algumas das classificações existentes para os bens dominiais e a quem cabe a sua administração, passamos a analisar a possibilidade da transferência de bens entre o Estado, o concelho, a freguesia e as regiões autónomas e, caso tal seja possível, apresentar as diferentes formas de transferência.

De acordo com Caetano (1990), um bem dominial pode transitar do domínio do Estado para o de uma autarquia ou região autónoma, ou vice-versa. Pode, ainda, transitar do domínio de uma autarquia para outra, factos, estes, que se designam de *transferências de domínio ou mutações dominiais*.

Nem todas as coisas públicas são susceptíveis de transferência de domínio, existe um limite funcional de mutabilidade, o que significa que, a transferência só se pode verificar entre pessoas colectivas que desempenhem as mesmas atribuições administrativas. Por exemplo, o domínio militar não pode ser transferido do Estado para uma região autónoma ou autarquia. O mesmo acontece com os direitos exercidos sobre as águas marítimas e o espaço aéreo (Estatuto Político- Administrativo da Região Autónoma dos Açores- Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, alterada pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março, no art. 104º).

De entre os bens dominiais susceptíveis de transferência, de acordo com Silva (2001), estes não podem fazer parte do capital de uma empresa concessionária, ainda que esta seja uma empresa pública, excepto se os seus bens forem desafectados previamente. A única forma de cedência será a cessão de utilização através de contrato administrativo, nomeadamente concessão, ficando sempre a propriedade em poder da pessoa colectiva de direito público. Para Caetano (1990), na transferência de determinados bens, é necessário distinguir os casos em que a mudança se faz, em virtude de um facto jurídico com diferente objecto (exemplo da supressão, anexação ou desmembramento de uma autarquia), daqueles em que a transferência do domínio é independente de qualquer transformação. Ainda, de

acordo com o mesmo autor, existem outros tipos de transferências, as quais resultam principalmente de:

- Modificações introduzidas por lei nas atribuições e competências das pessoas colectivas de direito público e dos seus órgãos. Por exemplo, na criação das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, determinados bens, deixaram de pertencer ao Estado para passarem a pertencer às referidas regiões;
- Acordos realizados entre duas entidades interessadas, como está previsto no DL n.º 39083, de 17 de Janeiro de 1953;
- Transferências forçadas de bens, ou de parte deles, do domínio de uma entidade para outra, que se proponha realizar um fim considerado de maior utilidade pública.

Nas situações em que se verifica forçosamente a privação da coisa dominial, a pessoa colectiva desapossada nem sempre tem direito a indemnização. A verdade é que perdida a administração desses bens dominiais, verifica-se também a perda dos respectivos frutos (taxas de utilização, concessão de licenças e de rendimentos das concessões). Além disso, também é verdade que a utilidade pública da coisa, estando fora do comércio privado, não tem valor venal, e a pessoa colectiva fica desonerada dos encargos de conservação e polícia, embora existam situações pontuais, onde pode haver lugar a uma indemnização (Caetano, 1990).

1.3.4- Servidões Administrativas

De acordo com a alínea o) do art. 4º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, fazem parte do domínio público do Estado “*As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade*”. Por servidão administrativa devemos entender “*o encargo imposto por disposição da lei sobre certo prédio em proveito de utilidade pública de uma coisa*” (Caetano, 1990: 1052).

Ainda, segundo Caetano (1990), as servidões administrativas apresentam os seguintes caracteres:

- 1) *São sempre impostas por lei* - ou seja, resultam imediatamente da lei e do facto de existir uma coisa pública ou particular com utilidade pública, que a lei considere dominante dos prédios vizinhos;
- 2) *São de utilidade pública* - visam, essencialmente, facilitar a produção de utilidade pública dos bens de domínio público, ou de coisas particulares afectas a um fim público;
- 3) *Nem sempre estão constituídas em benefício de um prédio* - a sua razão de ser é a utilidade pública de bens que podem não ser apenas prédios rústicos ou urbanos, mas outros bens, como por exemplo as águas do mar ou linhas telegráficas;
- 4) *Podem recair sobre coisas do mesmo dono* - os prédios do Estado, situados na margem das correntes de águas navegáveis ou flutuáveis, estão sujeitos à servidão de margem. A servidão pode ligar duas coisas do domínio público (a passagem da via férrea sobre a estrada);
- 5) *Podem ser negativas ou positivas* - são negativas porque em termos de direito civil consistem numa obrigação, para o dono do prédio serviente, de deixar de praticar certos actos ou consentir que do seu prédio se faça determinado uso. São positivas, quando implicam uma obrigação de fazer qualquer coisa;
- 6) *Quando exijam um acto definidor da Administração, só são impostas após audiência dos interessados*;
- 7) *Só dão lugar a indemnização mediante disposição expressa da lei* - isto porque, a sua constituição deve permitir que o prédio onerado continue a ser utilizado pelo seu dono, caso contrário, isto é, se o seu dono ficar privado de algum tipo de fruição que antes possuía, então faz sentido que exista uma indemnização, a qual deve ser sempre expressa por lei;

- 8). *São impostas e defendidas pela autoridade da Administração* - independentemente de acção e decisão judicial, a autoridade administrativa obriga os proprietários ao cumprimento das obrigações decorrentes da servidão;
- 9) *São inalienáveis e imprescritíveis* - à semelhança do que acontece com os bens dominiais, também as servidões administrativas, como acessórias que são dos bens dominiais, devem seguir o mesmo princípio das coisas principais;
- 10) *Extinguem-se pela cessação da dominialidade dos bens ou da função pública das coisas dominantes* - uma vez terminada a função pública da coisa dominante deixa de ter sentido a existência da servidão que lhe estiver subjacente, pelo que esta deve deixar de existir.

Das servidões administrativas, existentes em Portugal, podemos enumerar as seguintes:

- 1- *Servidão de margem* – já vimos anteriormente (pág. 58) o espaço que deve ser considerado como margem para cada tipo de águas, de acordo com o DL n.º 468/71, de 5 de Novembro. Tendo em conta, ainda, o preconizado pelo mesmo DL no art. 5º, n.º 2, podemos dizer que as margens podem pertencer ao Estado e estão incluídas no domínio público ou pertencem aos particulares e estão sujeitas a servidão administrativa;
- 2- *Servidão de atravessadouro* – no caso do acesso às correntes do domínio público se verificar apenas e só por terrenos particulares, o trânsito far-se-á por estes, desde que não seja possível haver água de outra parte, sem incómodo ou dificuldade (art. 6º Decreto n.º 5:787- IIII, de 10 de Maio de 1919). O art. 1556º do Código Civil, estabelece em que situações se deve constituir uma servidão de passagem, para o aproveitamento de águas, e no seu art. 1554º refere que, se a constituição de passagem causar problemas aos prédios servientes é devida a indemnização correspondente ao prejuízo sofrido;

- 3- *Servidão de aqueduto* - verifica-se nas situações em que as necessidades do abastecimento público de água o exijam. O Estado e os particulares podem pesquisar e captar água para fins agrícolas, industriais e de uso doméstico e transportá-la em canalização colocada através dos terrenos que se situem entre o lugar da captação e o do destino (arts. 1561º e 1562 do Código Civil);
- 4- *Servidões das estradas* - Os prédios confinantes com as estradas públicas estão submetidos a um regime com algumas restrições, impostas pelo Estatuto das Estradas aprovado pela Lei n.º 2037, de 19 de Agosto de 1949. Relativamente às estradas nacionais tais restrições encontram-se vertidas no DL n.º 13, de 23 de Janeiro de 1971;
- 5- *Servidões das linhas férreas* - os terrenos confinantes com os caminhos de ferro estão, também, submetidos a algumas restrições. Por exemplo, o Decreto Regulamentar n.º 15/79, de 2 de Maio: – Considera área «non aedificandi» a faixa de terreno à esquerda das linhas férreas de Cintura e do Norte, respectivamente entre os quilómetros 10,398 66 a 10,500 00 e 3,956 a 5, 050 85;
- 6- *Servidões das linhas telegráficas e telefónicas e das linhas eléctricas* - para o estabelecimento de linhas telegráficas, telefónicas, quer sejam aéreas ou subterrâneas, pertencentes ao Estado, é permitido colocar postes ou apoios e fazer passar fios condutores ou cabos subterrâneos em terrenos particulares e estabelecer suportes nas paredes e telhados dos edifícios confinantes com as vias públicas (Decreto n.º 5786, de 10 de Maio de 1919, art. 124º). No que concerne às linhas de transporte ou de distribuição de energia eléctrica declaradas de utilidade pública, originam, nos prédios ou lugares atravessados, as servidões constantes do art. 51º do DL n.º 43335, de 19 de Novembro de 1960;

- 7- *Servidões aeronáuticas* - aquelas que incidem sobre as zonas confinantes com aeródromos civis e são reguladas pelo DL n.º 45987, de 22 de Outubro de 1964 (art. 1º);
- 8- *Servidões dos faróis* - nos terrenos confinantes ou adjacentes a qualquer farol ou marca marítima, bem como na linha de enfiamento dos faróis, é proibido construir edifícios e plantar árvores que possam prejudicar a sua visibilidade (Decreto n.º 21274, de 2 de Maio de 1932, art. 6º e 22º);
- 9- *Servidões dos monumentos e edifícios nacionais* - está condicionada à autorização do ministério ou da entidade competente a construção, reconstrução e qualquer instalação permanente ou transitória nos terrenos adjacentes aos monumentos nacionais. Qualquer bem imóvel classificado ou em vias de classificação como património cultural, beneficia automaticamente de uma zona geral de protecção de 50 m, contados a partir dos seus limites externos (art. 43º, n.º 1 da Lei n.º 107/2001, de 08 de Setembro). As zonas de protecção são servidões administrativas (art. 43º, n.º 4);
- 10- *Servidões militares* - a Lei n.º 2078, de 11 de Julho de 1955, regulamentada e desenvolvida pelo DL n.º 45986, de 22 de Outubro de 1964, refere que ficam sujeitas a servidão militar “*as zonas confinantes com organizações ou instalações militares ou de interesse para a defesa nacional, de carácter permanente ou temporário*” (art. 1º). Podem também, ser objecto de servidão militar as zonas não confinantes com organizações ou instalações militares ou de interesse para a defesa nacional, que estejam integradas nos planos de operações militares (art. 1º, § único). As servidões militares não conferem direito a indemnização (art. 5º).

Por fim, e depois de apontados os diferentes tipos de classificação dos bens dominiais, das entidades que os podem controlar e da apresentação de algumas das servidões

administrativas existentes em Portugal, atentemos no Quadro 1.2, através do qual podemos observar de forma directa, as divergências entre a classificação apresentada por Caetano (1990) e Fernandes (1991.C). Do Quadro 1.2, constatamos ainda que determinados bens podem ser administrados pelo Estado, regiões autónomas, concelho e freguesia, ao passo que outros apenas o podem ser pelo Estado. Para além disso, existem bens dominiais que não foram contemplados em nenhuma das classificações apresentadas, nomeadamente os direitos públicos sobre imóveis privados e as servidões administrativas.

Quadro 1.2- Comparação, entre a classificação apresentada por Marcello Caetano e J. Pedro Fernandes, dos bens classificados como dominiais, bem como o tipo de entidades que os pode administrar e controlar

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS (CRP, DL n.º 477/80 e CIBE):	TIPO DE CLASSIFICAÇÃO										ENT. ADMIN.		
	Marcello Caetano					J. Fernandes					Estado	Reg. Autono.	Conc./Fregue.
	Hídrico	Aéreo	Mineiro	Circulação	Cultural	Militar	Circulação	Militar	Cultural	Económico	Inominável		
As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos	X						X					X	
As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário		X					X					X	
Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais e subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção			X							X		X	
As estradas e as linhas férreas nacionais com os seus acessórios e				X			X					X	X

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS (CRP, DL n.º 477/80 e CIBE):	TIPO DE CLASSIFICAÇÃO											ENT. ADMIN.		
	Marcello Caetano						J. Fernandes					Estado	Reg. Autono.	Conc. /Fregue.
	Hídrico	Aéreo	Mineiro	Circulação	Cultural	Militar	Circulação	Militar	Cultural	Económico	Inominável			
obras de arte														
Os outros bens do domínio público hídrico referidos no Decreto n.º 5787-4I, de 10 de Maio de 1919, e no Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro	X									X	X	X	X	X
As valas abertas pelo Estado e as barragens de utilidade pública	X									X		X	X	X
Os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público				X			X					X	X	X
As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar						X		X				X		
Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes						X		X				X		
As linhas telegráficas e telefónicas, os cabos submarinos e as obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia eléctrica				X			X					X	X	X
Os palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, bem como os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e das pessoas da sua família					X				X			X		
Os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados												X		

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS (CRP, DL n.º 477/80 e CIBE):	TIPO DE CLASSIFICAÇÃO										ENT. ADMIN.		
	Marcello Caetano					J. Fernandes					Estado	Reg. Autono.	Conc. /Fregue.
	Hídrico	Aéreo	Mineiro	Circulação	Cultural	Militar	Circulação	Militar	Cultural	Económico	Inominável		
As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade											X	X	X
Quaisquer outros bens do Estado sujeitos por lei ao regime do domínio público											X	X	X
Terrenos classificados como espaço natural ou zona verde, de lazer, praças públicas ou para instalação de infra-estruturas ou equipamentos públicos											X	X	X
Cemitérios públicos													X

1.3.5- Baldios

A questão que aqui se coloca prende-se com o facto de se saber se os baldios pertencem ou não ao domínio público, ou seja, saber se os baldios são coisas dominiais. De acordo com o n.º 1 do art. 1º da Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro, são “*baldios os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais*”. A comunidade local é constituída pelo universo dos compartes (n.º2 do art.1º). Por sua vez são compartes “*os moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas, segundo os usos e costumes, têm direito ao uso e fruição do baldio*” (n.º3 do art. 1º). Segundo o art. 3º da Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro, os baldios constituem, em princípio “*Logradouro comum, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas ou de matos, de culturas e outras fruições, nomeadamente de natureza agrícola, silvícola, silvo-pastoril ou apícola*”.

Os baldios podem ser alienados ou extintos de acordo com as competências previstas pela assembleia dos compartes, segundo o art. 15º n.º 1, alínea j) e p), da Lei 68/93, de 4 de

Setembro. A eficácia das deliberações da assembleia dos compartes relativas à alienação e extinção dos baldios depende da sua votação por maioria qualificada de dois terços dos membros presentes (n.º 2 do art. 15º). Quando a extinção dos baldios tiver sido declarada em reunião da respectiva assembleia, ou exista expropriação por abandono injustificado judicialmente declarado, estes passam a integrar o “*domínio privado da freguesia ou freguesias em cuja área territorial se situe o terreno baldio abrangido pela extinção*” (alínea a) do art. 28º da Lei 68/93, de 4 de Setembro). Ainda de acordo com ao art. 30º da Lei 68/93, de 4 de Setembro, alterado pela Lei 89/97, de 30 de Junho, os baldios podem ser objecto de servidão administrativa nos termos gerais de direito.

Para Teixeira de Abreu e Guilherme Moreira, referidos por Caetano (1990), os baldios indispensáveis, são objecto de propriedade pública das autarquias locais e, salvo a restrição das pessoas que deles se podem apropriar, têm o mesmo carácter que as coisas públicas. Esta opinião não é, todavia, partilhada por Marcello Caetano que considera que os baldios são coisas de uma categoria muito diferente das coisas públicas. Estas últimas são susceptíveis de serem utilizadas por todas as pessoas, independentemente, como vimos, de serem nacionais ou estrangeiros, ao passo que os baldios só podem ser utilizados pelas pessoas de uma determinada paróquia ou concelho, e de acordo com antigos usos e costumes. Enquanto as coisas públicas satisfazem necessidades colectivas proporcionadas pelo Estado, autarquias locais e regiões autónomas, os baldios são explorados pelos próprios interessados, para satisfazer necessidades individuais (Caetano, 1990).

A ilação que podemos retirar do acima exposto é que os baldios não são bens dominiais, pertencendo ao domínio privado de determinadas comunidades locais.

2- OS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO: AVALIAÇÃO E CONTABILIZAÇÃO

2.1- AVALIAÇÃO DOS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO

2.1.1- Necessidades e Precedentes Históricos da Avaliação

Após a identificação, descrição e classificação do património, fases estas em que os elementos patrimoniais são verificados, descritos e repartidos pelas respectivas classes, procede-se à fase da avaliação, a qual, como última etapa ou fase do inventário¹⁵, não é mais do que a atribuição de um valor a cada um dos elementos patrimoniais existentes numa determinada entidade (Borges et al., 1995).

Desde há muito que existe alguma controvérsia quanto a saber se os bens do domínio público devem ou não ser inventariados e avaliados. Esta questão levanta-se ao analisar o conceito de património do Estado, o qual segundo Fernandes (1994:285) é composto pelo *“Conjunto dos bens que constituem o domínio do Estado e das relações jurídicas com valor económico de que o Estado é sujeito activo ou passivo”*. Também Sousa Franco (1997:302), preconiza que o património do Estado *“é constituído pelos bens susceptíveis de satisfazerem necessidades económicas de que o Estado é titular e pelas responsabilidades que sobre elas impedem: ele tem sempre um activo (bens) e um passivo (responsabilidades)”*.

Ainda nesta contenda, estão por um lado os civilistas, como Galvão Teles e Manuel de Andrade, referidos por Fernandes (1994), os quais defendem que o património do Estado é composto pelo conjunto de direitos e obrigações com valor económico, isto é, avaliados em dinheiro e pertencentes a uma pessoa individual ou colectiva. Para esta corrente de pensamento, os bens dominiais, não são penhoráveis nem comercializáveis, pelo que se encontram excluídos da sua definição de património. Além disso, preconizam os autores que os bens patrimoniais são os que pertencem ao domínio privado do Estado e os bens dominiais,

¹⁵ “Toda a relação administrativa de elementos patrimoniais activos e passivos com indicação das quantidades e ou valores desses elementos” (Marques, 2000:180).

os que pertencem ao domínio público do Estado. Por outro lado encontram-se os administrativistas, responsáveis pela legislação administrativista das últimas décadas em Portugal, nomeadamente, no que concerne à definição de atribuições dos serviços responsáveis pela gestão do património do Estado, o qual passou também a incluir os bens do domínio público (Fernandes, 1994). A prova-lo encontra-se o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, o qual refere, no seu art. 2º, que fazem parte do património dos Estado todos os seus bens com carácter económico, quer do domínio público, quer do domínio privado. A subscrever esta posição encontra-se Ferreira (1999) para quem, valores que anteriormente se apelidavam de património cultural e se diziam incontabilizáveis ou não quantificáveis estão a ser objecto de inventariação e quantificação, configurando-se como activos de empresas e outras entidades.

O propósito e preocupação da elaboração de um inventário, onde constem todos os bens pertencentes ao Estado, quer do domínio privado, quer público, existe há muito tempo. O Decreto de 26 de Abril de 1870, definiu como atribuição da Direcção-Geral dos Próprios Nacionais, a elaboração do cadastro dos foros, bem como dos prédios rústicos e urbanos pertencentes à Fazenda Nacional (preâmbulo do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro). Mais tarde, surgiram outros diplomas, tais como o Decreto de 11 de Maio de 1911, a Lei n.º 220 de 30 de Junho de 1914 e o DL n.º 22728, de 24 de Junho de 1933, onde se manifesta a intenção de elaborar, não só o cadastro, mas também a constituição do ponto de partida para a elaboração do inventário geral dos bens do domínio público e privado do Estado. No preâmbulo do DL n.º 22728, de 24 de Junho de 1933, tal era considerado imprescindível para uma apreciação satisfatória das contas públicas.

Ainda em conformidade com o preâmbulo do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro de 1980, e antes do seu aparecimento, publicaram-se outros diplomas, como o DL n.º 27223, de 21 de Novembro de 1936 e a Lei n.º 2050, de 27 de Dezembro de 1951, que estabeleceram expressamente, com base em ideias de diplomas anteriores, que na Conta Geral do Estado se

incluísse um Balanço pelo qual se pudesse ter conhecimento das mais-valias do Estado, resultantes da execução do respectivo orçamento. A verdade, é que tais propósitos do legislador, não foram aplicados de forma eficaz. Tal facto ficou a dever-se à carência de estudos de base, embora se tenha conseguido, com referência a 31 de Dezembro de 1938, um apuramento de valores do conjunto patrimonial do Estado, dados que não chegaram a ser utilizados para a elaboração do Balanço devido a deficiências que apresentavam, por não ter existido um estudo de base adequado, o que implicou que os dados obtidos não fossem fiáveis. Nova tentativa foi feita em 1952, a qual também não teve resultado útil (Preâmbulo do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro).

Para além da inventariação e consequente avaliação, alguns autores questionam-se sobre o interesse da inclusão dos bens do domínio público no Balanço do Estado e das entidades públicas. Pires Caiado e Pinto (1997:266), referem que *“a questão mais controversa que pode ser levantada é se os bens do domínio público que não estão afectos à actividade também fazem parte do activo da entidade e este supostamente deveria reflectir aqueles bens que trazem benefícios futuros. Que utilidade têm tais bens para a avaliação da posição financeira da entidade? Acresce ainda a dificuldade implícita da sua valorização. Que mais- valia traz a valorização de, por exemplo, uma reserva natural? Será que a Autarquia com dificuldades financeiras a pode vender?”* Da mesma forma, o Prof. José Mascarenhas, citado por Aloe (1981:20) refere o seguinte: *“Que nos adianta, por exemplo, em Contabilidade Pública, incluir entre os bens patrimoniais as ruas, praças, os lagos, os rios, os mares da nação- bens esses de difícil avaliação e cuja incorporação ao património só viria trazer confusão?”*

Por sua vez, Carvalho (et al. 1999:377) refere que, as razões apontadas para quem defende não incluir os bens do domínio público no Balanço *“é que estes bens, no conceito jurídico, não são permutáveis ou transformados em dinheiro no mercado. Assim, qualquer valor atribuído a esses bens é fortemente convencional e subjectivo. Por outro lado, o seu*

registo no Activo é de utilidade reduzida para os principais usuários a quem se destina aquele mapa contabilístico: Bancos, Fornecedores, Devedores e outros interessados na situação financeira da instituição, por não constituir garantia financeira.”

As razões apontadas, no preâmbulo do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, para a existência de um inventário actualizado, consubstanciam-se no seguinte:

- A possibilidade de se conhecer, um património em constante desenvolvimento, que possa fornecer indicativos quanto à existência, natureza, valor e afectação dos bens;
- Sabendo o valor dos bens do domínio público e privado do Estado é possível compará-lo com o valor da dívida pública;
- Permite fazer uma apreciação da gestão dos negócios públicos, assegurando o emprego dos dinheiros públicos e verificando em que medida, as dívidas contraídas, fizeram enriquecer o património, como suporte material da vida política, administrativa, económica, social e intelectual do país;
- Permite efectuar o cálculo correcto do Produto Interno Bruto, sabendo que se trata de um dado imprescindível ao diagnóstico e planeamento económico de qualquer país;
- Serve de base à elaboração do Balanço do Estado.

A questão da inventariação, a qual pressupõe a avaliação dos bens do domínio público, é efectivamente árdua, uma vez que é muitas vezes difícil de identificar, quantificar e avaliar este tipo de bens, mormente, os bens que não foram construídos pelo homem, os quais dificilmente serão inventariáveis (Machado, 2000). Por esta razão e à semelhança do que é feito noutros países, o inventário dos bens do Estado português passará a incluir elementos a que não é atribuído qualquer valor, outros a que será atribuído o valor venal, o valor residual, o valor restante, o valor de reprodução, entre outros (Preâmbulo do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro).

Segundo Sousa Franco (1997), os bens do domínio público ou privado do Estado, que não sejam susceptíveis de avaliação pecuniária, embora sendo bens úteis, não devem integrar o património do Estado, por não serem bens económicos. É o caso do domínio público aéreo, uma vez que o ar e o espaço correspondentes são bens livres.

Em nossa opinião, e como podemos depreender do quadro abaixo, não serão objecto de avaliação os bens do domínio público natural, bem como os direitos do Estado sobre bens privados, nomeadamente, as servidões administrativas.

Quadro 1.3- Bens classificados como dominiais e possibilidade da sua avaliação

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS (CRP, DL n.º 477/80 e CIBE):	POSSÍVEL DE AVALIAR	IMPOSSÍVEL OU DIFÍCIL DE AVALIAR
As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos		X
As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário		X
Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais e subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção		X
As estradas e as linhas férreas nacionais com os seus acessórios e obras de arte	X	
Os outros bens do domínio público hídrico referidos no Decreto n.º 5787-4I, de 10 de Maio de 1919, e no Decreto- Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro		X
As valas abertas pelo Estado e as barragens de utilidade pública	X	
Os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público	X	
As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar	X	
Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes	X	

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS (CRP, DL n.º 477/80 e CIBE):	POSSÍVEL DE AVALIAR	IMPOSSÍVEL OU DIFÍCIL DE AVALIAR
As linhas telegráficas e telefónicas, os cabos submarinos e as obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia eléctrica	X	
Os palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, bem como os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e das pessoas da sua família	X	
Os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados		X
As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade		X
Quaisquer outros bens do Estado sujeitos por lei ao regime do domínio público	X	X
Terrenos classificados como espaço natural ou zona verde, de lazer, praças públicas ou para instalação de infra-estruturas ou equipamentos públicos	X	
Cemitérios públicos	X	

2.1.2- Critérios de Valorimetria

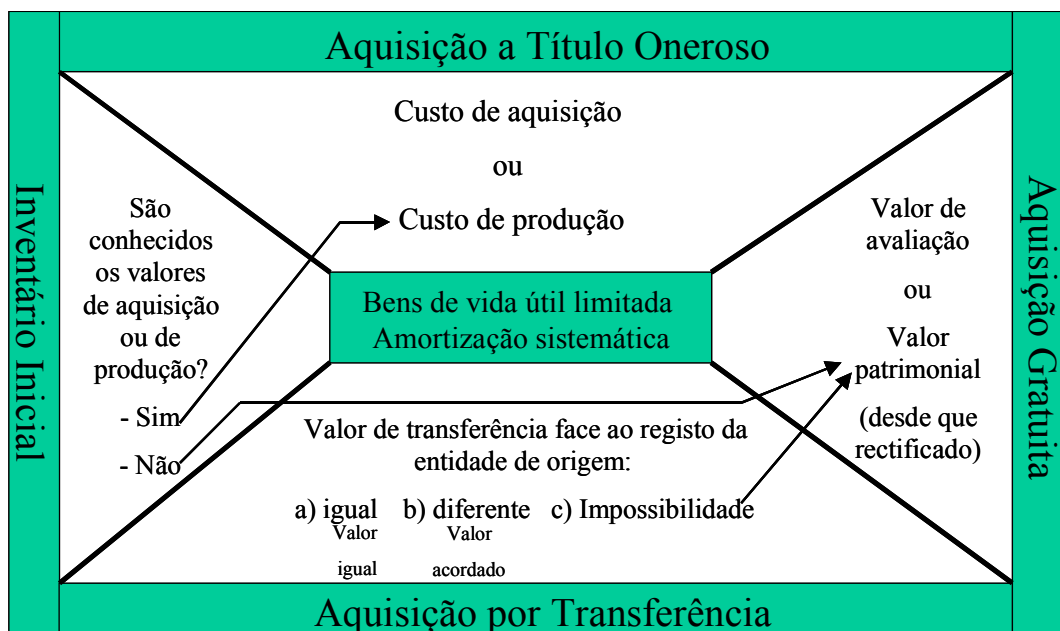
De acordo com o §13 da NICSP n.º 17 e o §8 da Norma Internacional de Contabilidade (NIC) n.º 16, para que uma entidade possa reconhecer um bem no seu activo imobilizado, devem verificar-se cumulativamente duas situações:

- Seja provável que resultem para a entidade benefícios económicos futuros ou serviços associados ao activo; e
- O custo ou o justo valor do activo para a entidade possa ser medido de forma fiável.

De forma adicional, a NICSP n.º 17 considera ainda como activo, não só os bens que permitam à entidade receber benefícios económicos futuros, mas também os bens que permitam à entidade prestar serviços no futuro. O que acontece, principalmente, com os bens de domínio público.

Os critérios valorimétricos a adoptar, serão diferentes em função da situação que estivermos a analisar, conforme podemos observar através do quadro abaixo:

Quadro 1.4- Critérios Valorimétricos



Fonte: Frade, C. (2001). **O CIBE para Cumprimento do POC- Educação**. Universidade do Minho. Braga. Pág. 32. (Adaptado).

2.1.2.1- Aquisição a título oneroso

De acordo com os critérios valorimétricos preconizados pelo POCP, POCAL e pelos restantes planos do sector da Administração Central - Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (POC- Educação), Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS) e o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS) - os bens do activo imobilizado devem ser avaliados, regra geral, pelo custo histórico, ou seja, pelo custo de aquisição ou de produção (ponto 4.1.1. do POCP). No que concerne aos bens do domínio público, de acordo com o estipulado no ponto 4.1.7., serão incluídos no activo imobilizado da entidade responsável pela sua administração ou controlo, estejam ou não afectos à sua actividade operacional. A valorização destes bens será efectuada, sempre que possível, ao custo de aquisição ou de produção, devendo nos restantes casos, aplicar-se o disposto em 4.1.6..

O custo de aquisição de um bem corresponde, à soma do respectivo preço de compra, adicionado dos gastos suportados, directa ou indirectamente, para o colocar no seu estado actual. Por sua vez, o custo de produção é o resultado da soma dos custos das matérias-primas e matérias directas consumidas, mão-de-obra directa, custos industriais variáveis e fixos, suportados para o produzir e o colocar no estado de funcionamento em que se encontra. (ponto 4.1.2. e 4.1.3. do POCP). Ainda segundo o ponto 4.1.3., os custos de distribuição, administrativos e financeiros não são incorporados no custo de produção. Todavia, de acordo com o § 8 e § 18 das normas n.º 17 do International Federation of Accountants (IFAC) e n.º 16 do IASB, respectivamente, os custos administrativos e outros gastos gerais não devem ser reconhecidos como componente do custo do activo, a não ser que possam ser directamente atribuídos à aquisição do activo ou sejam necessários para o colocar em funcionamento. O mesmo está preconizado no ponto 4.1.12. do POCP, ao confinar que os custos financeiros, quando se destinarem a imobilizações em curso, podem ser imputados à compra e produção das mesmas, durante o período em que elas estiverem em curso, desde que isso se considere mais adequado e se mostre consistente. Caso a construção seja feita por partes isoláveis, assim que cada parte estiver completa e em condições de ser utilizada, deve terminar a imputação dos juros a ela inerentes.

2.1.2.2- Inventário inicial

A NICSP n.º17, nos seus parágrafos 22 e 23 refere que o reconhecimento inicial de um activo deverá ser efectuado pelo seu preço de aquisição ou de produção. No caso do bem ter sido adquirido pelo custo nominal ou a custo zero, aquele reconhecimento dever-se-á efectuar pelo seu justo valor. A NIC n.º16, apenas permite que os bens sejam reconhecidos, inicialmente, ao preço de aquisição. Quando os critérios do preço de aquisição ou de produção não são possíveis de aplicação ou distorcem de uma forma significativa o valor actual, não proporcionando uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e patrimonial da

instituição, podem ser utilizados outros critérios de valorimetria. O POCP no ponto 4.1.5. refere que, no caso de inventário inicial de activos, cujo valor de aquisição ou de produção se desconheça ou cujo apuramento não seja exequível, aplica-se o disposto no ponto 4.1.4., ou seja, faz-se a avaliação do bem, e caso esta não seja possível, devem identificar-se, em anexo, quais os bens que não foram avaliados, assim como as respectivas razões. O art. 31º do CIBE no seu n.º 2, também preconiza que, nos casos de total impossibilidade de atribuição de valor a um bem, nomeadamente bens de relevância histórico- cultural, estes devem constar do inventário com valor zero, a não ser que o mesmo se encontre segurado. Nesta última situação, o valor a inscrever corresponderá ao valor do seguro. A questão pertinente que aqui se coloca, está em saber se as instituições públicas, nomeadamente, no que concerne à avaliação dos bens do domínio público, no inventário inicial, estão a atribuir a estes bens um valor zero, tendo em conta o preconizado no ponto 4.1.4. do POCP, como regra ou como excepção.

Para além do valor de aquisição ou de produção, o valor dos bens do imobilizado corpóreo de uma instituição, segundo Carvalho et al. (1999), pode ser calculado de acordo com os seguintes critérios:

- O valor de aquisição, histórico ou actualizado;
- O valor de mercado à data de entrada para o Património da entidade;
- O valor actual de substituição;
- O valor de reposição actual;
- O valor de avaliação, realizada por peritos independentes;
- O valor de uso¹⁶.

¹⁶ De acordo com a NIC n.º 36, este corresponde ao valor actual dos fluxos de tesouraria futuros estimados que se esperam, tanto do seu funcionamento continuado no tempo como da sua eventual alienação no final da sua vida útil.

Nas situações em que se deva aplicar o justo valor, conceito definido pela Directriz Contabilística (DC)¹⁷ n.º 1 como a “*quantia pela qual um bem (ou serviço) poderia ser trocado, entre um comprador conhecedor e interessado e um vendedor nas mesmas condições, numa transacção ao seu alcance*”, para o cálculo do valor imobilizado corpóreo, é necessário observar, segundo a DC n.º 13, o seguinte:

a)- **Terrenos e edifícios** - valores de avaliação, normalmente estabelecidos, com referência aos valores correntes de mercado, se disponíveis;

b)- **Equipamentos e instalações:**

i)- *Se para uso continuado* - custo de reposição de equipamentos e instalações com capacidades idênticas, a não ser que o uso futuro esperado do activo, indique um valor mais baixo para o adquirente. Caso não estejam disponíveis valores em segunda mão, o custo de reposição bruto é calculado com base nas cotações e listas de preços dos fornecedores, deduzidos dos subsídios atribuíveis e de uma amortização que reflecta a vida útil do activo;

ii)- *Se para uso de troca* - custo de reposição para capacidade semelhante ou quantia recuperável, dos dois o mais baixo. A quantia recuperável é aquela que o adquirente espera obter a partir do uso futuro de um activo, incluído o seu valor residual;

iii)- *Se para venda ou posterior venda* - quantia recuperável.

c)- **Terrenos e recursos naturais** - valores estimados ou de avaliação, tendo em conta aspectos tais como, preços correntes de mercado, procura esperada, quantidade disponível e as taxas esperadas de crescimento.

¹⁷ As Directrizes Contabilísticas são emitidas pela Comissão de Normalização Contabilística, cuja aplicação é obrigatória para as entidades contabilísticas do POC- Sector empresarial, pressupondo-se também a sua aplicação às entidades públicas.

A NICSP n.º 17 refere que, para alguns activos do sector público, como é o caso dos bens dominiais, é difícil estabelecer o seu valor de mercado, devido à ausência, no mercado, de transacções desses activos. Assim, preconiza no seu § 42 que, o justo valor desses bens pode estabelecer-se por referência a outros, com características e em circunstâncias semelhantes, disponíveis no mercado. Caso aí não estejam disponíveis, pode calcular-se o seu justo valor, com base no custo de reposição (substituição) depreciado ou com base no seu custo de reprodução. Por sua vez o custo de reposição de um bem, pode ser calculado com referência ao preço de mercado dos componentes utilizados na sua produção, ou o seu preço indexado ao de activo semelhante, com base no preço de um período anterior. Porém, sempre que se utilize um preço indexado é necessário verificar se a tecnologia de produção não se alterou de forma significativa durante o período, bem como se a capacidade do activo de referência é a mesma do activo que se está a avaliar (NICSP n.º 17 §43).

A utilização do justo valor, apesar de consentida pela normalização contabilística, não é, ainda, uma matéria consensual, em virtude de se utilizarem alguns critérios imbuídos de grande subjectividade. Carvalho et al. (1999) referem que o custo histórico é o método conservador mais utilizado e tem como vantagens ser objectivo, compreensível e de fácil implementação. Ao basear-se no custo de aquisição ou de produção, confere uma maior objectividade e clareza, que o valor actual de reposição ou outros métodos designados de progressistas. Por sua vez, ao utilizar-se o custo histórico, obtém-se um lucro aumentado, que pode conduzir a decisões de gestão optimistas, uma vez que o custo histórico não reflecte os ganhos e perdas reais provocados pela inflação. Ainda, segundo o mesmo autor, os critérios de valorimetria progressistas são os mais adequados para as instituições públicas, ao permitir que o Balanço represente o valor actual da instituição, sem reservas ocultas, prevalecendo o princípio da correlação de proveitos e de custos face ao princípio da prudência. Estes critérios proporcionam uma informação mais relevante na medida em que os custos com cada serviço, são calculados com base na diminuição do património, provocado pela actividade da

instituição, e não com base nos investimentos e despesas históricas consumidas, como se verifica com o custo histórico. De entre os vários critérios progressistas, o custo de reposição actual e o valor realizável líquido¹⁸ são os mais aconselhados. Caso seja possível escolher qualquer um dos anteriores, deve-se ter em conta o princípio da prudência e utilizar aquele que apresentar um valor mais baixo (Carvalho et al.,1999).

A nível internacional, tudo converge para a utilização do justo valor, em prol do custo histórico, sendo que a NIC n.º16 e a NICSP n.º 17 já preconizam essa possibilidade, como tratamento alternativo. Também a União Europeia (U.E) através do Regulamento (CE) n.º1606/2002 do Parlamento e do Conselho Europeu, altera as Directivas 76/660/CEE (4ª Directiva), 83/349/CEE (7ª Directiva) e 86/635/CCE relativamente às regras de valorimetria aplicáveis às contas anuais e consolidadas de certas formas de sociedades, bem como dos bancos e de outras instituições financeiras. O Regulamento (CE) n.º1606/2002 surge, no âmbito da estratégia da U.E em matéria de informação financeira, que alude à utilização das Normas Internacionais de Contabilidade do IASB, para a elaboração das Demonstrações Financeiras consolidadas, de certas sociedades cotadas, e de outras, que os Estados- Membros têm a faculdade de exigir. O Regulamento (CE) n.º1606/2002 institui, também, que a utilização do justo valor, só deve ser utilizada para as rubricas em relação às quais exista um consenso internacional explícito quanto à conveniência da avaliação pelo justo valor. Refere ainda que o actual consenso, é de que a contabilização pelo justo valor, não deve ser aplicada a todos os activos e passivos financeiros, como por exemplo à maior parte dos empréstimos.

Como dissemos anteriormente, os bens do domínio público, são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis¹⁹, o que significa que, quando não se conhece o seu valor, este nem sempre se pode calcular através do justo valor, uma vez que em relação a alguns

¹⁸ Importância que se pode obter com a venda de um activo, numa transacção livre, realizada entre um vendedor e um comprador conhecedores, deduzida de todos os custos de alienação. NIC n.º 36

¹⁹ Não pode ficar sem efeito um determinado direito, em virtude de ter decorrido certo espaço de tempo marcado pela lei; não caduca; não cai em desuso.

bens não existe ninguém que os possa adquirir, por exemplo um rio. Para determinados tipos de bens, como os do domínio público, só é possível a utilização do critério de reposição actual, em virtude de tais bens não se encontrarem disponíveis para venda e, como tal, não possuírem um valor de mercado.

2.1.2.3- Aquisição a título gratuito

Quando se trate de activos do imobilizado, obtidos a título gratuito, segundo o ponto 4.1.4. do POCP, dever-se-á considerar o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial, definidos nos termos legais ou, caso não exista disposição legal aplicável, o valor resultante da avaliação, segundo critérios técnicos que se adequem à natureza desses bens. O critério valorimétrico utilizado deve ser explicitado e justificado na nota 8.2.3 do anexo às Demonstrações Financeiras. Sempre que seja impossível avaliar tais bens, estes devem ser identificados em anexo e justificada tal impossibilidade na nota 8.2.14. Também a DC n.º2, refere que os bens adquiridos a título gratuito devem ser avaliados ao justo valor, ficando igualmente sujeitos ao regime de amortizações, praticado pela instituição, para bens com as mesmas características.

2.1.2.4- Aquisição por transferência

Relativamente aos bens transferidos entre entidades abrangidas pelo POCP, o valor a atribuir a esses bens, será o valor constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, sempre que estes estiverem em consonância com os critérios valorimétricos apresentados no POCP, a não ser que exista, um valor fixado no documento que autoriza a transferência ou um valor acordado, entre as partes, e que seja rectificado por uma entidade competente. Caso não seja possível a aplicação de qualquer uma destas alternativas, deverá aplicar-se o critério definido no ponto 4.1.4. (Ponto 4.1.6. do POCP), isto é, o justo valor do activo. Esta posição é também adoptada quer na NICSP n.º 17 do IFAC, quer na NIC n.º16 do IASB.

2.1.2.5- Reavaliação e depreciação extraordinária

No que concerne à reavaliação, os bens do activo imobilizado corpóreo, entre eles os do domínio público, não são susceptíveis de reavaliações, a não ser que existam normas que autorizem e que definam os critérios de reavaliação (ponto 4.1.11.do POCP). O normativo internacional, quer a NICSP n.º17, quer a NIC n.º 16, preconizam que, após o reconhecimento inicial, os bens do activo devem ser reconhecidos pelo seu preço de custo ou pelo valor inicialmente reconhecido, deduzidos das amortizações ou depreciações acumuladas. O mesmo normativo apresenta, ainda, um tratamento alternativo segundo o qual, um elemento do activo deve ser reconhecido por um valor reavaliado correspondente ao seu justo valor na data da reavaliação, deduzido das amortizações e depreciações acumuladas. É sugerido, também, que as reavaliações sejam feitas com suficiente regularidade a fim de que o valor registado não difira do justo valor do activo à data do Balanço.

Ainda relativamente às reavaliações do activo imobilizado, a DC n.º 16 estabelece em que situações e de que formas é que estes bens podem ser reavaliados (variação do poder aquisitivo da moeda e justo valor) e quais as divulgações, no anexo ao Balanço e Demonstração dos Resultados, a que ficam obrigados as instituições que efectuarem reavaliações ao seu activo imobilizado. Quando se reavalia um determinado bem do activo imobilizado, devem reavaliar-se todos os bens da mesma classe à qual pertence esse activo (NICSP n.º 17 § 46).

Ao invés da reavaliação, sempre que à data do Balanço os bens do activo imobilizado tenham um valor inferior ao registado pela contabilidade, devem ser objecto de amortização extraordinária (ponto 4.1.10 do POCP). O mesmo preconiza a NIC n.º16 no § 56, onde refere que quando o valor recuperável²⁰ for inferior ao valor registado, este deve ser reduzido até ao

²⁰ De acordo com a NIC n.º 36 corresponde ao maior valor entre o preço de venda líquido e o valor de uso.

valor recuperável. A NIC n.º 36 estabelece, as diversas formas de cálculo, do valor recuperável de um activo.

2.1.3- Métodos de Avaliação

Para efeito de aplicação das normas preconizadas pelo POCP, POCAL e restantes planos sectoriais, quando estas conduzam à avaliação, não existem diplomas legais vinculativos a ter em conta no apuramento do valor de qualquer bem. Podemos ter em conta algumas normas como por exemplo, o Código das Expropriações (DL n.º 438/91, de 9 de Novembro) onde, no seu art. 25º e 27º, são fixados os respectivos parâmetros para o cálculo dos terrenos aptos para construção e o valor dos edifícios e construções. Outro diploma legal a ter em atenção é o Código da Contribuição Autárquica, o qual define que o valor patrimonial se deve determinar nos termos do Código das Avaliações, mas enquanto este não entrar em vigor, os prédios continuarão a ser avaliados segundo as regras do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola. No caso de terrenos para a construção urbana, aplicam-se as regras vertidas no Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto Sobre as Sucessões e Doações²¹ (Frade, 1999).

O valor patrimonial segundo Frade (2001), baseia-se na atribuição do valor locativo, ou seja, “*a justa renda pelo período de um ano em regime de liberdade contratual*”, deduzida de 30%, no máximo, para fazer face a despesas de conservação. Este valor a descontar, deve também, ter em conta os respectivos encargos com a manutenção.

Assim, a fórmula para o cálculo do valor patrimonial é a seguinte:

$$VP = [(12 \cdot R_m) - (D_c + D_m)] \cdot 15, \text{ em que:}$$

VP- valor Patrimonial;

²¹ No âmbito da reforma da tributação do património, o Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto Sobre Sucessões e Doações serão, em princípio, alternados, sendo o cálculo dos referidos impostos efectuado com base em determinados indicadores, sendo alguns deles os seguintes: área, localização e conforto do imóvel.

Rm- Renda mensal;

Dc- Despesas de conservação;

Dm- despesas de manutenção.

A fórmula apresentada anteriormente, para o cálculo do valor patrimonial, aplica-se aos prédios urbanos, com excepção dos terrenos para construção, e será o resultado da capitalização do rendimento colectável pelo factor 15, conforme prevê o art. 6º do DL n.º 442-C/88, de 30 de Novembro.

O valor atribuído a um determinado bem só é credível se for fundamentado, e para o ser, dever-se-á recorrer à teoria económica. Mesmo que o valor de um bem seja fundamentado pela teoria económica, não se deve considerar completamente seguro, porque no âmbito da ciência económica é necessário saber qual a teoria de valor que se deve considerar. Podemos considerar o *Valor-trabalho* (valor dos bens em função da quantidade de trabalho aplicada na sua produção), ou o *Valor de Uso* (valor que corresponde à actividade subjectiva dos bens), ou o *Valor de troca* (ou valor de mercado, o qual depende da oferta e da procura do bem no mercado) (Frade, 1999). O *Valor de uso* é o que mais interessa, no caso dos bens do domínio público, por estar relacionado com a utilidade subjectiva do bem, sabendo-se que a precisão de uma avaliação é a função directa da finalidade para a qual se pretende o bem, e esta apenas pode ser medida pela sua utilidade subjectiva.

Relativamente aos bens do domínio privado disponíveis, pensamos que pode, também, ser utilizado o *Valor de troca*, porque o bem objecto de avaliação, está inserido no mercado ao passo que os bens do domínio público não.

A avaliação dos bens, nomeadamente dos imóveis, é feita em função do tipo de bem e das várias partes que o constituem. De acordo com a classificação vertida no DL n.º 442-C/88, de 30 de Novembro e no art. 19º do CIBE, temos:

- Prédio rústico - terreno situado fora ou dentro de um aglomerado urbano que não seja classificado como terreno para construção. Podem incluir-se, nesta

categoria, as águas, plantações, edifícios e construções directamente afectos à produção de rendimento agrícola;

- Prédio urbano - estes prédios dividem-se em:

- a)- habitacionais;
- b)-.Comerciais, industriais ou para o exercício de actividades profissionais independentes;
- c)- Terrenos para construção;
- d)- Outros.

- Prédio misto - sempre que um prédio tenha partes rústicas e urbanas, será classificado, na íntegra, de acordo com a parte principal. Se nenhuma parte puder ser classificada como principal, o prédio será havido como misto.

Por sua vez, e de acordo com o preconizado pelo art. 20º do CIBE, a avaliação de imóveis deve ter em conta o seguinte:

- 1- Os preços correntes de mercado, com identificação dos valores de forma autónoma: do terreno, das edificações, do capital arbóreo ou de outras benfeitorias, avaliadas ao seu valor actual.
- 2- O valor actual das edificações, é o valor que seria necessário, para construir o imóvel em estado de novo, com materiais equivalentes aos que foram utilizados na origem, corrigido da depreciação sofrida até à data de avaliação.
- 3- Como valor actual dos terrenos deve entender-se aquele que um comprador interessado, conhecedor e informado, pagaria na data da sua avaliação;
- 4- O relatório de avaliação deve prever o período de vida útil do imóvel, o qual será tido em conta para efeitos de amortização.
- 5- Os imóveis situados no estrangeiro seguem a mesma metodologia, ainda que as avaliações devam ser feitas a preços de mercado dos respectivos países.
- 6- Às edificações com destino à demolição, apenas é atribuído o valor do terreno.

- 7- As avaliações devem basear-se, em critérios técnicos adequados que as fundamentem, as quais ficam sujeitas à homologação da Direcção-Geral do Património (DGP) ou ao que vier a ser determinado.

2.1.3.1- Método comparativo ou directo

Este método consiste na avaliação do imóvel por comparação, tendo em conta transacções ou propostas efectivas de aquisições relativas a imóveis com características físicas e funcionais idênticas, em que a localização se insira na mesma área de mercado imobiliário.

Na utilização do método directo, é necessário que exista uma amostra representativa credível e, em termos de transacções, outras propostas efectivas de aquisição que não se apresentem desfasadas relativamente ao momento de aquisição. A amostra a ter em conta deve consagrar as seguintes variáveis (Frade,1999:58):

- *“Para edifícios:*
 - *Áreas brutas (acima e abaixo da quota da soleira);*
 - *Localização relativa do imóvel em avaliação;*
 - *Nível dos acabamentos interiores e exteriores, através de uma escala pré-fixada;*
 - *Estado de conservação;*
 - *Compartimentação interior;*
 - *Nível dos equipamentos de climatização, instalações eléctricas, telefónicas, canalizações, etc.;*
 - *Idade do imóvel;*
 - *Valor pedido à data da oferta;*
 - *Preço de transacção.*
- *Para terrenos urbanos:*
 - *Área total;*
 - *Capacidade construtiva;*
 - *Localização relativa;*
 - *Número de pisos edificáveis;*
 - *Nível de infra-estruturas na zona;*
 - *Valor pedido à data da oferta;*

-Preço à data da transacção.

- Para prédios rústicos:

- Construções existentes (agrícolas ou habitações ou outras);

- Área global em ha;

- Culturas (de regadio, de sequeiro, arbustivas);

- Plantações florestais ou outras;

- Localização relativa;

- Valor pedido à data da oferta (renda ou venda);

- Preço à data da transacção (renda ou venda).”

Para que se efectue um adequado tratamento estatístico, a amostra deve conter, desejavelmente, 10 casos idênticos, sendo 7 casos o mínimo obrigatório. Em função desta amostra é possível aferir a sua qualidade e estimativa de valores mínimos, máximos e intermédios.

O método comparativo ou directo traduz o “pensamento” do mercado imobiliário no momento da avaliação. Em casos mais evoluídos, como o da DGP, apoia-se em técnicas de homogeneização da amostra e da análise estatística. Os riscos deste método, referem-se à inexistência ou raridade de transacções idênticas à que se pretende analisar e à existência, também, de critérios subjectivos (Frade, 1999). De acordo com o mesmo autor, o estabelecimento do valor de mercado, a partir da avaliação, implica o seguinte:

- Que as partes disponham de um prazo razoável para negociar;
- Que se tenha em conta a estabilidade de preços no mercado;
- Que, através de publicidade, o imóvel possa ser conhecido livremente no mercado.

2.1.3.2-Método do rendimento

O método do rendimento já se encontrava vertido no Decreto de 31 de Maio de 1838 sobre a avaliação de prédios, foros e pensões pertencentes à Fazenda Nacional.²² O art. 1º preconizava que os prédios rústicos, se deviam avaliar, em geral, pelo valor dos seus

²² Silveira (1988), Documento n.º III.

rendimentos em vinte anos, deduzidas as despesas de fabrico. Por sua vez, o art. 2º referia que para a avaliação dos prédios urbanos, se devia atender à sua situação, estado e perfeição, e ao rendimento que estes poderiam produzir em vinte anos. Este método consiste em determinar o valor do imóvel em função do quociente entre a renda efectiva ou previsível, líquida de encargos de conservação e reparação, e taxas de remuneração adequadas às suas características e ao nível de risco do investimento, tendo em conta, as condições gerais do mercado imobiliário no momento da avaliação. Este método é, essencialmente, utilizado em imóveis raramente transaccionados e vocacionados para gerar rendimentos.

O recurso ao método do rendimento pressupõe o seguinte (Frade, 2001):

- estimativa dos rendimentos líquidos médios, proporcionados pelo imóvel;
- estabelecimento de uma taxa de capitalização que reflecta a relação entre o rendimento e o respectivo bem que o origina;
- estimativa do valor do imóvel em avaliação.

Para o cálculo do valor do imóvel, através do método do rendimento, é necessário calcular, antes de mais, o rendimento líquido do imóvel, que consiste, como dissemos anteriormente, em subtrair ao valor da renda, os encargos com a conservação e reparação do imóvel. Assim, podemos verificar que:

$VI = RL/I$, em que:

- VI = Valor do imóvel;
- RL= Rendimento líquido constante e perpétuo;
- I= Taxa de actualização

O cálculo da taxa de actualização reveste-se de algumas particularidades e deve ter em conta o seguinte (Frade, 1999):

- (1) Rentabilidade das aplicações a longo prazo;
- (2) Prémio de liquidez;
- (3) Taxa de inflação;

- (4) Taxa de actualização ($4 = 1 + 2 - 3$).

2.1.3.3- Método do custo ou valor de substituição

O método do custo ou valor de substituição é utilizado relativamente a imóveis raramente transaccionados e que não estão vocacionados para gerar rendimentos, assim como para os casos de edifícios muito antigos. O método em apreço, distingue ou separa o valor económico do bem, do seu valor de mercado (Frade, 1999).

O presente método consiste na determinação do valor do imóvel, através da soma do valor de mercado do terreno e de todos os restantes custos, inerentes à construção de um imóvel, com as mesmas características físicas e funcionais. Para o cálculo do valor final do imóvel é necessário considerar a depreciação em função da sua antiguidade, estado de conservação e estimativa de vida útil, assim como as margens de lucro estipuladas (Frade, 2001).

Para grande parte dos bens do domínio público (castelos, palácios nacionais, entre outros), parece-nos ser este o método mais adequado, uma vez que, para a maioria dos bens não se pode utilizar nenhum dos métodos anteriores, por não se encontrarem no mercado bens semelhantes e, também, porque muitos bens dominiais apenas servem para satisfazer necessidades colectivas, pelo que não proporcionam qualquer rendimento. A escolha do método a utilizar depende de factores tais como informações disponíveis sobre transacções semelhantes efectuadas e da natureza e tipo de imóvel a avaliar. Caso o mercado imobiliário fosse perfeito, todos os métodos, anteriormente analisados, conduziriam ao mesmo resultado, mas como não o é, será necessário, sempre que possível, adoptar dois deles para maior sustentação e fundamentação do valor (Frade, 1999).

2.2- CONTABILIZAÇÃO DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO

2.2.1- Evolução da Contabilidade Pública em Portugal (Breve abordagem)

O marco mais importante, e uma das traves mestras da contabilidade pública em Portugal, foi a promulgação, pelo rei D. José, da Cédula de 22 de Dezembro de 1761 que extinguiu as “*Contas do Reino e da Casa*” e criou o *Erário Régio*. Este documento, fixou normas exaustivas sobre a organização e funcionamento da Fazenda Real (Almeida e Marques, 2002). Porém, o ensino da contabilidade em Portugal, teve início, antes do aparecimento do *Erário Régio*, o qual remonta a 19 de Maio de 1759, data do Alvará que aprovou os estatutos da Aula de Comércio²³, sendo o Marquês de Pombal o responsável pela sua criação (Costa e Alves, 2001). O *Erário Régio* foi extinto em 1832, pelo Liberalismo, que termina com os aspectos inovadores da contabilidade pública em Portugal, mormente, com a digrafia, implementada pelo Marquês de Pombal, começando a ser utilizada novamente a unigrafia. Embora a lei da contabilidade de 1881, aludisse à utilização da digrafia, poucos organismos a utilizaram. Durante o Estado Novo, foi emanada diversa legislação, que esteve em vigor durante várias décadas (Almeida e Marques, 2002).

Com o 25 de Abril de 1974, a contabilidade pública em Portugal sofreu algumas alterações, mormente, a partir dos anos 90, com o aparecimento de diversa legislação nesta área, com vista a dotar a contabilidade pública de vários instrumentos, capazes de fornecer aos responsáveis pelos diversos organismos informação financeira fidedigna, atempada e reflectora de uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica e financeira das instituições públicas, bem como das suas operações.

A principal legislação emanada na década de 90, bem como os seus objectivos, foi a seguinte:

²³ O primeiro lente da Aula de Comércio foi João Henrique de Sousa, que organizou a contabilidade do *Erário Régio* e escreveu a “*Arte da Escritura Dobrada*” (Costa e Alves, 2001).

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro - Bases da Contabilidade Pública:

- Institui o controlo e gestão orçamental;
- Estabelece o regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central;- Determina a forma de contabilização de receitas e despesas;
- A realização e o pagamento das despesas deixam de estar sujeitas ao sistema de autorização prévia da Direcção-Geral da Contabilidade Pública²⁴, conferindo-se uma maior autonomia aos serviços e organismos da Administração Pública;
- O regime financeiro aplicável passou a assentar em duas configurações básicas: *autonomia administrativa* como regime geral e *autonomia administrativa e financeira* como regime excepcional.
- Introduziu dois sistemas de contabilidade:
 - *Autonomia Administrativa*: Contabilidade Unigráfica (orçamental) e Analítica²⁵;
 - *Autonomia Administrativa e Financeira*: Contabilidade Digráfica (financeira ou patrimonial) moldada no Plano Oficial de Contabilidade (POC).

Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro - Enquadramento do Orçamento de Estado:-

Enumera os princípios orçamentais;

- Institui os procedimentos para a elaboração e organização do orçamento de Estado;
- Estabelece as formas de execução do orçamento e das alterações orçamentais;
- Preconiza as formas de fiscalização e responsabilidades orçamentais.

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho - Estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado:

²⁴ Actual Direcção-Geral do Orçamento

²⁵ Para avaliação dos resultados

- Introduz o duplo cabimento, para as despesas financiadas com receitas próprias consignadas;
- A autorização de despesa fica sujeita a:
 - *Conformidade legal* – Despesas sujeitas à prévia existência de fundamento legal;
 - *Regularidade financeira* – Existência de cabimento prévio e adequada classificação económica;
 - *Economia, eficácia e eficiência* – Máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade decorrente;
- As formas de controlo passam a ser exercidas a três níveis:
 - *Autocontrolo* – pelos órgãos competentes dos próprios serviços assente em critérios de organização e funcionamento com avaliação crítica pela própria entidade;
 - *Controlo interno* – sucessivo e sistemático da gestão através de auditorias;
 - *Controlo externo* – a exercer pelo Tribunal de Contas nos termos da legislação em vigor.
- Os organismos com Autonomia Administrativa devem utilizar a contabilidade unigráfica (orçamental) e analítica para avaliação dos resultados;
- Os organismos com Autonomia Administrativa e Financeira devem utilizar a contabilidade digráfica (financeira ou patrimonial) moldada no POC. Apesar da aplicação do POC do sector privado a alguns organismos públicos, tal facto não se revelou uma solução capaz de responder às necessidades, uma vez que faltaram normas gerais de enquadramento, não permitindo, de uma forma automática, a realização das operações de consolidação de contas para o conjunto da Administração Pública (Preâmbulo do DL n.º 232/97, de 3 de Setembro).

Dadas as dificuldades na implementação do POC do sector privado aos organismos da Administração Pública, é publicado a 3 de Setembro, o DL n.º 232/97, que aprova o POCP, constituindo um avanço importante na reforma da administração financeira e das contas públicas. O POCP assume pois, um significado histórico, uma vez que constitui um instrumento de gestão indispensável para dotar o Estado de um sistema de contas, adequado às necessidades de uma Administração Pública moderna (Preâmbulo do DL n.º 232/97, de 3 de Setembro). Segundo o mesmo preâmbulo, os objectivos do POCP são *“a criação de condições para a integração dos diferentes aspectos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica - numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação”*.

A dimensão e complexidade de alguns sectores da Administração Pública fez com que, em conformidade com o DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, se procedesse à aprovação de planos sectoriais. Deste modo, pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro foi aprovado, com uma estrutura muito semelhante ao POCP, o POCAL. Através da Portaria 794/2000, de 20 de Setembro foi emanado o POC- Educação, que à semelhança do POCAL, também este apresenta alguns aspectos inovadores face ao POCP, nomeadamente a consolidação de contas. Alguns dias mais tarde, através da Portaria 898/2000, de 28 de Setembro, foi publicado o POCMS. Finalmente, em 25 de Janeiro de 2002, através do DL n.º 12/2002, foi aprovado o POCISSSS.

2.1.2- Contabilização dos Bens do Domínio Público, Segundo o POCP

A questão essencial que se coloca, relativamente aos bens do domínio público, é saber se estes devem ser ou não contabilizados e se sim, como o devem ser pela entidade proprietária ou pela instituição que os administra e controla. A serem contabilizados devem ser considerados no activo, pois, segundo o IASB, na sua estrutura conceptual para a preparação e apresentação das demonstrações financeiras, um activo *“é um recurso*

controlado pela empresa como resultado de acontecimentos passados e do qual se espera benefícios económicos futuros”. Mas será que os bens do domínio público, embora controlados por um organismo público, como resultado de acontecimentos passados, gerarão benefícios económicos futuros para o organismo? Verificámos anteriormente, quando analisamos o conceito de bens de domínio público e sua classificação, que muitos deles não geram rendimentos, mas apenas servem para prestar serviços, a fim de satisfazer necessidades colectivas. Todavia, a NICSP n.º 1 refere que um activo é um recurso controlado por uma entidade como resultado de acontecimentos passados e do qual se esperam benefícios económicos futuros ou serviços potencialmente associados ao referido activo. Atendendo a esta definição podemos dizer que os bens do domínio público, que proporcionem benefícios económicos futuros, ou que possibilitem a prestação de um serviço, podem ser considerados um activo.

Também, o Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España e Instituto de Estudos Fiscales (IAJCE e IEF) (1999) referem que um recurso do património histórico, artístico e cultural, mesmo em ruínas, tem as características de um activo para a entidade do sector público que o administra. Sendo os bens do domínio público um activo, somos de opinião que se considerem no Balanço, na rubrica do imobilizado, a qual corresponde ao conjunto de bens detidos em continuidade ou permanência e que não se destinam a ser vendidos nem consumidos, no decurso normal das operações da entidade, além de que, uma das características fundamentais dos bens do domínio público é a inalienabilidade. No entanto, segundo Carvalho et al.(1999), na Administração Pública, não existe uma convergência, quanto à definição de um activo. De acordo com os autores podemos encontrar duas teorias:

- A primeira, defendida por Robert Anthony, opta por não reconhecer o activo imobilizado no Balanço das instituições públicas, reconhecendo apenas o activo circulante;

- A segunda, reconhece o imobilizado no activo das instituições públicas na totalidade ou apenas em parte, isto é:
 - a)- Considerar aquele que a qualquer momento pode ser convertido em meios líquidos. Teoria recomendada pelo IFAC- Public Sector Committee e pelo IASB;
 - b)- Considerar como requisito fundamental, na classificação de um activo na Administração Pública, a sua potencialidade para a prestação de serviços em vez dos benefícios económicos futuros, que este pode proporcionar. Teoria defendida por Vela Bargues, segundo a qual os activos não comprados, os não renováveis e os não cedidos devem fazer parte do activo, ao contrário dos bens cedíveis e os bens do domínio público;
 - c)- Considerar no Balanço apenas os activos amortizáveis e não cedíveis. Visão protagonizada por Scheid. O Plano Oficial de Contabilidade Pública Espanhol optou por registar no Balanço todo o imobilizado, excepto o cedido e os bens do domínio público depois de concluídos;
 - d)- Considerar todo o imobilizado no activo. Esta foi a opção do POCP, POCAL e dos restantes planos sectoriais em Portugal, com base na óptica patrimonial.

Por sua vez, a NICSP n.º 17 alude que as entidades não estão obrigadas, nem proibidas, de reconhecer no seu activo os bens do domínio público que satisfaçam os critérios de reconhecimento de um bem do activo imobilizado tangível. Todavia, caso optem pelo seu reconhecimento, devem aplicar todos os requisitos de representação e exposição que a referida norma consagra e podem, não tendo a obrigação de o fazer, aplicar, também os seus critérios de valorimetria.

Segundo o mesmo normativo, um bem do imobilizado tangível só pode ser reconhecido como activo quando se verificarem cumulativamente duas situações:

- Existam fortes probabilidade de que fluam para a entidade benefícios económicos futuros ou serviços potencialmente associados ao referido activo; e
- O custo ou o justo valor do bem possa ser medido com fiabilidade.

Em suma, e no que concerne ao tratamento contabilístico dos bens do domínio público, podemos optar por uma visão financeira do Balanço e, por isso, não efectuar qualquer registo no activo ou adoptar uma visão patrimonial do Balanço e, nestas circunstâncias, considerar tais bens numa das componentes do activo do Balanço (Carvalho et al., 1999). Caso se pretendesse, em contabilidade pública, aplicar o princípio da substância sobre a forma²⁶, alguns dos bens do domínio público, nomeadamente os concessionados e os cedidos, não deveriam ser considerados no Balanço, mas o POCP, POCAL e os restantes plano sectoriais não consagram este princípio contabilístico.

Os bens do domínio público, para efeitos de tratamento contabilístico em Portugal, podem ser classificados de três formas distintas, a saber²⁷:

- 1- *Classificação económica* - Os bens do domínio público em termos de classificação económica das despesas, a qual se encontra vertida no DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, classificam-se na rubrica 0703..., como despesas de capital;
- 2- *Classificação patrimonial* - Os bens do activo imobilizado, em termos patrimoniais, classificam-se em materiais, corpóreos ou tangíveis e imateriais, incorpóreos ou intangíveis. Podem ainda classificar-se em operacionais e não operacionais. Os bens do domínio público são designados como bens materiais e não operacionais²⁸;

²⁶ “*As operações devem ser contabilizadas atendendo à sua substância e realidade financeira e não apenas à sua forma legal*” POC.

²⁷ Ver Anexo 1: Comparação, para cada um dos bens inventariáveis segundo o classificador geral do CIBE, dos diferentes tipos de classificação.

²⁸ Podem existir bens do domínio público considerados operacionais, como um monumento nacional, utilizado por uma entidade pública para o desenvolvimento da sua actividade, assim como os aviões, submarinos e carros de combate enquanto bens de domínio público militar e utilizados na actividade operacional das Forças Armadas. Relativamente a estas situações, Carvalho et al. (1999) defendem que estes bens deveriam estar classificados como imobilizado corpóreo, em vez de bens do domínio público.

3- *Classificação do CIBE*²⁹ - O classificador geral do CIBE, obedece à seguinte estrutura: Classe; Tipo de Bem e Bem. Os bens de domínio público, pertencem a uma das seguintes classes: Urbanos (401), Rústicos (402) e Outros (403). O Tipo de Bem e o conceito de Bem encontram-se no classificador geral anexo ao CIBE.

O POCP, nas notas explicativas à classe 4- “*Imobilizações*” preconiza que se devem incluir no activo imobilizado “*os bens detidos com continuidade ou permanência que não se destinem a ser vendidos ou transformados no decurso normal das operações da entidade, quer sejam da sua propriedade, quer sejam bens do Estado afectos à entidade, incluindo os bens do domínio público, quer estejam em regime de locação financeira.*” Por sua vez, refere na conta 45- “*Bens do domínio público*”, que se devem incluir nesta rubrica os bens do domínio público que estão definidos na legislação em vigor. Para que uma determinada entidade possa registar os bens do domínio público no seu activo deve possuir um título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto no caso em que confira a posse, como o direito de uso, a favor dessa entidade.

O POCP, POCAL e os restantes planos sectoriais classificam os bens do domínio público nas seguintes categorias:

- **451- “Terrenos e recursos naturais”**- Esta rubrica compreende, de acordo com a explicação dada para a conta 421- “*Terrenos e recursos naturais*” e com o art. 19º, n.º 2 e 3 do CIBE, os terrenos e recursos naturais (plantações de natureza permanente, pedreiras, jazidas minerais e petrolíferas, recursos geotérmicos entre outros), que estejam classificados como pertencentes ao domínio público;

²⁹ Esta classificação é referente aos bens imóveis pertencentes ao domínio público e não inclui os bens do Estado afectos às Forças Armadas.

- **452- “Edifícios”**- São de registar nesta rubrica, os edifícios classificados como pertencentes ao domínio público, de acordo com o preconizado no CIBE, art. 19º n.º 1;
- **453- “Outras Construções e infra-estruturas”**- Esta rubrica compreende os bens, classificados como pertença do domínio público, como sejam: as estradas, auto-estradas, barragens, aeroportos, parques desportivos, redes de água e esgotos, mobiliário urbano, infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, cemitérios, entre outros (art. 19º do CIBE);
- **454- “Infra-estruturas e equipamentos de natureza militar”**- Deve incluir-se nesta rubrica todos os bens, do domínio público militar, como sejam: as obras e instalações militares, zonas terrestres reservadas para a defesa militar, navios da armada, aeronaves militares e carros de combate, entre outros;
- **455- “Bens de património histórico, artístico e cultural”**- Incluem-se nesta rubrica todos os bens, móveis e imóveis de interesse histórico artístico e cultural, como sejam: palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos, teatros, zona arqueológica, jardins, entre outros (art. 19º do CIBE);
- **459- “Outros bens do domínio público”**- Esta rubrica compreende os bens, do domínio público, que não sejam de incluir ou classificar nas rubricas anteriores.

O POC- Educação, o POCMS e o POCISSSS, assim como deveria, em nossa opinião, acontecer com o POCAL, referem que os bens do domínio público devem subdividir-se, ainda, em:

- 45xxx1- *bens administrados*;
- 45xxx2- *bens admitidos e afectos a entidades do grupo*;
- 45xxx3- *bens administrados e afectos a subentidades do grupo*;
- 45xxx4- *bens administrados e concessionados a outras entidades*;
- 45xxx5- *bens concessionados de outras entidades administradas*.

A publicação do estudo “*Subsídios para a Organização do Balanço do Estado*”, do Centro de Estudos, António José Malheiro, da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, agrupava, no Balanço, os bens do domínio público da seguinte forma (Machado, 1965:680):

“1. *Bens do domínio público:*

- *Adstritos à defesa e segurança;*
- *Culturais, científicos e artísticos;*
- *Destinados à satisfação do serviço público;*
- *Afectos a empresas do Estado;*
- *Não utilizados pelos serviços;*
- *Em regime de concessão.”*

O CIBE não contempla os bens afectos às Forças Armadas³⁰, o que significa que é necessário a elaboração de um diploma que consagre este tipo de bens. Uma outra questão está em saber, que tipo de bens é que constituem o imobilizado corpóreo das instituições militares, uma vez que todos os seus bens pertencem ao domínio público. Em nossa opinião estes bens deveriam ser incorporados na conta 42- “*Imobilizado corpóreo*”, assim como em outras instituições públicas em que os bens do domínio público são utilizados na sua actividade operacional. Bastava, tão somente, evidenciar no anexo que esses bens pertenciam ao domínio público.

Para além dos bens afectos às Forças Armadas, existem outros bens do domínio público para os quais não existe qualquer classificação, quer no CIBE, quer no POCP, POCAL e restantes planos sectoriais. Referimo-nos, por exemplo, ao espaço aéreo e aos direitos que o Estado tem sobre bens dos particulares, através das servidões administrativas. Pela ausência de tal classificação, podemos depreender que os bens do domínio público atrás referidos ficam excluídos de avaliação e contabilização.

³⁰ Justificado talvez pela confidencialidade

Seguidamente passaremos, então, a apresentar as diferentes formas de contabilização dos bens de domínio público, quer na óptica da contabilidade orçamental, quer patrimonial.

2.2.2.1-Valor inicial

Movimento que as entidades que administram ou controlam os bens do domínio público devem efectuar à data do Balanço inicial. Este registo efectua-se, apenas, na contabilidade patrimonial.

Descrição	Contabilidade Orçamental		Contabilidade Patrimonial	
	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>
Saldo Inicial	----	----	45- Bens do domínio público (*)	51- Património (**)

(*) Pelo valor de avaliação ou de aquisição.

(**) Segundo Carvalho et al. (2002), se o bem foi financiado e não é objecto de amortizações, deve ser utilizada a conta 575- “*Subsídios*”, se o bem foi financiado e é objecto de amortizações, deve ser utilizada a conta 274- “*Proveitos Diferidos*”, em obediência ao princípio da especialização dos exercícios.

2.2.2.2-Aquisição a título oneroso

Este tipo de aquisição é geralmente feito através de expropriações, levadas a cabo pelos vários ministérios, por exemplo, a expropriação de terrenos para a construção de uma estrada ou de uma barragem. Pode verificar-se, também, através da aquisição de aviões ou de carros de combate para as Forças Armadas.

Descrição	Contabilidade Orçamental		Contabilidade Patrimonial	
	Débito	Crédito	Débito	Crédito
Cabimento	023xxxxxx(*)	026xxxxxx		
Compromisso	026xxxxxx	027xxxxxx		
Processamento (Obrigação)			45- Bens do domínio público	261- Fornecedores do imobilizado
Autorização de pagamento			261- Fornecedores do imobilizado	252xxxxxx- Credores pela execução do orçamento
Pagamento			252xxxxxx- Credores pela execução do orçamento	12- Depósitos em instituições financeiras

(*) Representa a classificação económica do bem. Relativamente à utilização da conta 252xxxxxx- “Credores pela execução do orçamento”, esta apenas deve ser movimentada, segundo a Norma Interpretativa (NI) n.º 2/2001, da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCP), aquando do registo da autorização de pagamento e da emissão dos meios de pagamento.

2.2.2.3- Aquisição a título gratuito

Este tipo de aquisição pode decorrer de uma atribuição legal, de uma herança, um legado ou de uma doação.

Descrição	Contabilidade Orçamental		Contabilidade Patrimonial	
	Débito	Crédito	Débito	Crédito
Aquisição por doação			45- Bens do domínio público	576- Doações (*)

(*) Caso se tratem de bens com valor significativo e susceptíveis de amortização futura, deve ser tido em linha de conta o princípio da especialização dos exercícios, contabilizando-se a doação na conta 274- “*Proveitos diferidos*” e registando-se, como proveito do exercício, uma parte, correspondente ao valor das amortizações anuais, como acontece com os subsídios ou transferências de capital (Carvalho et al., 1999).

2.2.2.4- Construção pela própria entidade

A construção pela própria entidade verifica-se, nomeadamente nas autarquias, aquando da construção de uma estrada ou a instalação de um rede de água e esgotos.

Descrição	Contabilidade Orçamental		Contabilidade Patrimonial	
	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>
Cabimento (*)	023xxxxxx	026xxxxxx		
Compromisso (*)	026xxxxxx	027xxxxxx		
Processamento (*)			Classe 6- Custos e Perdas	26-Outros devedores e credores
Autorização de pagamento (*)			26-Outros devedores e credores	252xxxxxx- Credores pela execução do orçamento
Pagamento (*)			252xxxxxx- Credores pela execução do orçamento	12- Depósitos em instituições financeiras
Final do Exercício			445- Imobilizações em curso	75- Trabalhos para a própria entidade
Conclusão do Bem			45- Bens do domínio público	445- Imobilizações em curso

(*) Valores respeitantes a custos directos e indirectos.

2.2.2.5-Construção por empreitada

Bens construídos ou adquiridos por concurso público.

Descrição	Contabilidade Orçamental		Contabilidade Patrimonial	
	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>
Cabimento (*)	023xxxxxx	026xxxxxx		
Compromisso(*)	026xxxxxx	027xxxxxx		
Processamento (*)			446- Adiantamento por conta de bens do domínio público	261- Fornecedores do imobilizado
Autorização de pagamento (*)			261- Fornecedores do imobilizado	252xxxxxx- Credores pela execução do orçamento
Pagamento (*)			252xxxxxx- Credores pela execução do orçamento	12- Depósitos em instituições financeiras
Anulação do Adiantamento			445- Imobilizações em curso	446- Adiantamento por conta de bens do domínio público
Conclusão do Bem			45- Bens do domínio público	445- Imobilizações em curso

(*) Valores referentes aos adiantamentos e sua anulação, em função dos autos de medição.

Como já tivemos oportunidade de verificar, as obras de conservação, ampliação e reparação, caso envolvam grandes montantes e aumentem a vida útil do bem, assim como a sua capacidade produtiva, devem ser capitalizadas, de acordo com o preconizado pelos

critérios valorimétricos. Caso contrário, as despesas de conservação e reparação, devem ser consideradas como custos dos exercícios em que ocorram. O registo contabilístico das obras de conservação e reparação, caso sejam capitalizadas, é idêntico ao tratamento referido na construção pela própria entidade ou por empreitada.

2.2.2.6- Aquisição através de Locação Financeira

Apesar de o POCP, o POCAL e os restantes planos sectoriais não contemplarem o princípio contabilístico da substância sobre a forma, os bens adquiridos em regime de locação financeira devem ser considerados no imobilizado da entidade adquirente. Também o CIBE, no seu art. 41º, menciona que este tipo de bens devem ser inventariados.

Descrição	Contabilidade Orçamental		Contabilidade Patrimonial	
	Débito	Crédito	Débito	Crédito
Cabimento (*)	023xxxxxx	026xxxxxx		
Compromisso (*)	026xxxxxx	027xxxxxx		
Processamento (*)			45- Bens do domínio público	261- Fornecedores do imobilizado
Pagamento da 1ª Renda				
Autorização de pagamento (capital)			261- Fornecedores do imobilizado	252xxxxxx- Credores pela execução do orçamento
Pagamento (capital)			252xxxxxx- Credores pela execução do orçamento	12- Depósitos em instituições financeiras
Cabimento de Juros	023xxxxxx	026xxxxxx		
Compromisso	026xxxxxx	027xxxxxx		
Autorização de pagamento (juros)			68- Custos e perdas financeiras	252xxxxxx- Credores pela execução do
Pagamento (juros)			252xxxxxx- Credores pela execução do orçamento	12- Depósitos em instituições financeiras

(*) Valor do contrato

2.2.2.7- Cedência temporária

No que concerne à contabilização da concessão temporária dos bens dominiais, coloca-se a questão se estes devem ser registados no Balanço da entidade cedente ou na entidade concessionária. O POCP refere, no seu ponto 8.2.12 do Anexo, que as entidades deverão indicar, *“para cada uma das contas de imobilizações em poder de terceiros, incluindo bens do domínio público cedidos por contrato de concessão, em conformidade com o estabelecido em 4.1.7.”*, segundo o qual *“os bens de domínio público classificáveis como tal na legislação em vigor serão incluídos no activo imobilizado da entidade responsável pela sua administração ou controlo, estejam ou não afectos à sua actividade operacional”*.

Do acima exposto e tendo em conta que o POCP, POCAL e os restantes planos sectoriais não contemplam o princípio contabilístico da substância sobre a forma, abrindo apenas uma excepção para os bens adquiridos em regime de locação financeira, somos de opinião, que os bens do domínio público devem figurar sempre no activo do proprietário legal ou da entidade pública responsável pela sua administração ou controlo.

Um outro problema reside em saber como devem ser contabilizados os bens do domínio público, construídos ou adquiridos pelo concessionário, como contrapartida do direito de exploração dos mesmos. Será que devem ser contabilizados no Balanço da entidade concedente ou no Balanço da entidade concessionária? De acordo com as disposições dos contratos de concessão, existem bens (auto-estradas, portos, entre outros) que, após a sua construção pelo concessionário, passam a integrar imediatamente o património do Estado e a serem legalmente considerados como pertença do domínio público do Estado.³¹ A ser assim, como, quando e por que valor, de acordo com o ponto 4.1.7. dos critérios de valorimetria do POCP, se devem registar estes bens?

³¹ A título de exemplo, refira-se que a Base IV, n.º 1 e 2 das bases de concessão da construção, conservação e exploração das auto-estradas outorgada à BRISA- Auto- Estradas de Portugal. S.A., aprovado pelo DL n.º 294/97, de 24 de Outubro, referem respectivamente que: *“os imóveis adquiridos por expropriação pela concessionária para a construção, conservação e exploração da auto-estrada integram-se imediatamente no Património do Estado”* e *“A zona da auto-estrada fica a pertencer ao domínio público do Estado a partir da data em que for aberta ao tráfego.”*

À semelhança do que se proferiu anteriormente para os bens concedidos pelo Estado, somos de opinião que se deveria optar pelo mesmo raciocínio, isto é, os bens construídos pelo concessionário, considerados bens do domínio público e reversíveis no final do contrato, devem ser registados imediatamente na contabilidade do concedente, pelo valor apurado na contabilidade da concessionária. Acontece que, a DC n.º 4³² alude, no seu ponto 4 que, os *“investimentos que revertam para terceiros no termo da concessão devem ser objecto dos seguintes procedimentos:*

- a)- Quanto aos acabados no início e no primeiro ano da concessão, devem ser contabilizados como imobilizações, a amortizar durante o número de anos total da concessão;*
- b)- Quanto aos que forem de realização certa nos anos seguintes, devem ser estimados os respectivos custos, os quais serão de repartir pelo número total de anos da concessão, sendo as respectivas quotas-partes de considerar como custos, em cada exercício, e acumulados no passivo como acréscimo de custos; quando o investimento estiver concluído, passará de imobilizado em curso para imobilizado corpóreo, transferindo-se então o saldo daquela conta de acréscimos de custos para a correspondente conta de amortizações acumuladas e amortizando-se a parte restante até ao termo da concessão.”*

Em conformidade com o articulado, encontram-se as Demonstrações Financeiras da Brisa- Auto-Estradas de Portugal, S.A, referentes ao ano económico de 2001, onde se pode verificar que os lanços de auto-estradas, o equipamento básico de exploração, as áreas de serviço, monumentos e esculturas, entre outros, são contabilizados no seu activo, como *“Imobilizações corpóreas reversíveis”* para o Estado, no fim da concessão.

³² Pressupondo a aplicação das DC da Comissão de Normalização Contabilística aos organismos públicos

Para J. Vieira dos Reis e o Prof. Gonçalves da Silva, citados por Ribeiro (1999), dado que o que está em causa é o direito da empresa concessionária em explorar um determinado bem ou serviço público, para além dos gastos de constituição e de organização com obras e instalações, que no termo da concessão revertam para o concedente, deverão ser também contabilizados como imobilizado incorpóreo, na rubrica do POC designada por “*Concessões*”³³, todos os custos com obras e instalações que à semelhança dos anteriores revertam também para o concedente. Assim, verifica-se que, nesta matéria, existe alguma controvérsia que é necessário ver esclarecida, para que os utilizadores da informação financeira, de ambas as partes, não se sintam ludibriados e possam assim tomar decisões acertadas.

2.2.2.7.1- Cedência temporária a título gratuito

De acordo com Carvalho et al.(1999) e com o que acabamos de afirmar, não há lugar a qualquer registo contabilístico, sendo apenas necessário fazer referência a tal facto no Anexo às Demonstrações Financeiras.

2.2.2.7.2- Cedência temporária a título oneroso

Nesta situação, a instituição que cede o bem recebe uma renda da instituição que dele beneficia, a qual constitui uma receita corrente.

³³ A conta “433- *Propriedade industrial e outros direitos*”, de acordo com as nota explicativa do POC, inclui patentes, marcas, alvarás, licenças, privilégios, concessões e direitos de autor, assim como outros direitos e contratos assimilados.

Descrição	Contabilidade Orçamental		Contabilidade Patrimonial	
	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>
Liquidação ou processamento directo			21- Clientes e utentes ou 26- Outros devedores e credores	73- Proveitos suplementares
Recebimento			251xxxxxx- Devedores pela execução do orçamento (*)	21- Clientes e utentes ou 26- Outros devedores e credores
			11- Caixa ou 12- Depósitos em instituições financeiras	251xxxxxx- Devedores pela execução do orçamento

(*) A conta 251xxxxxx- “Devedores pela execução do orçamento, apenas deve ser movimentada, segundo o NI n.º 1/2001, da CNCP, no momento e pelos valores da cobrança através de meios monetários.

2.2.2.8- Transferência a título definitivo

As transferências de imobilizado a título definitivo, nomeadamente dos bens dominiais, podem efectuar-se gratuitamente ou a título oneroso. Como proferimos anteriormente, aquando das transferências de domínio, nem todos os bens dominiais são susceptíveis de transferência de domínio. Existe um limite funcional de mutabilidade, ou seja, a transferência só pode verificar-se entre pessoas colectivas públicas, que desempenhem as mesmas atribuições administrativas. Asseveramos, igualmente, que os bens dominiais são inalienáveis segundo o direito privado, mas alienáveis segundo o direito público.

2.2.2.8.1- Transferência definitiva a título gratuito

Neste caso, dever-se-á fazer o abate do bem na instituição que o administra ou controla.

Descrição	Contabilidade Orçamental		Contabilidade Patrimonial	
	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>
Abate			576- Doações	45- Bens do domínio público
			485- Amortizações acumuladas	

2.2.2.8.2- Transferência definitiva a título oneroso

Sendo a transferência efectuada a título oneroso dever-se-á fazer o abate do bem e reconhecer uma perda ou um ganho se existir. Refira-se que, o bem transferido, deve ser registado pela entidade que o adquire como bem do domínio público, a não ser que, antes de ser transferido, seja desafectado e passe a pertencer ao domínio privado da entidade que o vende.

Descrição	Contabilidade Orçamental		Contabilidade Patrimonial	
	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>
Abate			485- Amortizações acumuladas	45- Bens do domínio público
			79- P. G. Extraordinários ou 69- C. P. Extraordinários	79- P. G. Extraordinários ou 69- C. P. Extraordinários
Valor de Venda			26- Outros devedores e credores	79- P. G. Extraordinários ou 69- C. P. Extraordinários
Recebimento			251xxxxx- Devedores pela execução do orçamento	26- Outros devedores e credores
			11- Caixa ou 12- Depósitos em instituições financeiras	251xxxxx- Devedores pela execução do orçamento

2.2.2.9- Amortizações económicas

No que concerne às amortizações económicas, existem algumas divergências sobre se devem ou não ser registadas as amortizações na administração pública. Segundo Carvalho et al.(1999), devem ser registadas, uma vez que o seu cálculo e registo proporciona um valor mais exacto do activo, e através do rácio “Amortizações Acumuladas/ Imobilizado Bruto” pode medir-se o envelhecimento do imobilizado da entidade, o qual pode servir de prova para justificar a solicitação de fundos para a reposição do mesmo. Por seu lado, os inconvenientes, pelo registo das amortizações são mínimos, dado que se podem ignorar no caso em que essa informação não seja relevante.

O POCP, POCAL e os restantes planos sectoriais preconizam, também, o cálculo e registo das amortizações sempre que os bens tiverem uma vida útil limitada. Relativamente

aos bens do domínio público existem alguns que, ao invés de se depreciarem valorizam-se, pelo que nestas situações, não devem ser amortizados, como por exemplo os terrenos, os bens de relevância cultural, entre outros. No caso de os bens serem amortizados, o respectivo valor da amortização, será o resultante da aplicação das taxas determinadas com base no período de vida útil, segundo o método das quotas constantes, sobre os valores de aquisição, construção ou avaliação (art. 21º do CIBE), de acordo com as taxas previstas no classificador geral, anexo ao CIBE, sendo o registo contabilístico efectuado, apenas, na contabilidade patrimonial.

Descrição	Contabilidade Patrimonial	
	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>
Quota de Amortização (*)	66- Amortizações do exercício	48-Amortizações acumuladas

(*) O valor anual a registar encontra-se através da seguinte fórmula: $QA = 1/n \cdot (Vo - R)$, em que: *QA*- quota anual de amortização; *n*- vida útil; $1/n$ - taxa de amortização; *Vo*- Valor de aquisição, construção ou avaliação; *R*- valor residual; *Vo-R* - valor a amortizar ao longo da vida útil.

Os bens sujeitos a depreciação em mais de um ano económico, cujos valores unitários não ultrapassem 80% ³⁴ do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral da função pública, reportado ao ano de aquisição e arredondado para as unidades de euros inferior, devem ser totalmente amortizados no ano de aquisição ou de produção (art. 34º do CIBE), como são disso exemplo, os sinais de trânsito e caixotes de lixo de uma avenida³⁵. Estes bens podem ser agrupados dentro da mesma categoria, isto é, em vez de se considerar apenas um sinal consideram-se todos os sinais da mesma avenida e a quota de amortização passa a incidir sobre o valor total dessa categoria, ultrapassando assim a situação referida anteriormente e que nos parece correcta. (art. 26º do CIBE).

³⁴ Em, 2002, o índice 100 corresponde a 310,33 Euros, de acordo com a Portaria n.º 88/02, de 28 de Janeiro. Assim, 80% perfazem 248,26 Euros.

³⁵ Em nosso entender, a avenida em si e todo o restante equipamento que nela está instalado, como sejam sinais de trânsito, caixotes de lixo e poste de iluminação, constituem uma universalidade pública.

2.2.2.10- Reavaliações

Como ficou evidenciado, quando tratamos da avaliação dos bens do domínio público, em obediência ao princípio do custo histórico, o POCP, POCAL e os restantes planos sectoriais, por regra, não permitem a reavaliação do seu imobilizado, excepto quando seja autorizado por diploma legal e nos termos aí estabelecidos.

Descrição	Contabilidade Patrimonial	
	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>
Reavaliação	45- Bens do domínio público	56-Reservas de reavaliação
	56-Reservas de reavaliação (*)	48-Amortizações acumuladas (*)

(*) Utilizar se existirem amortizações acumuladas.

2.2.2.11- Desvalorização extraordinária

Nos critérios de valorimetria do POCP, POCAL e dos restantes planos sectoriais, é referido que à data do Balanço se os bens do activo imobilizado tiverem um valor inferior ao registado na contabilidade, devem ser objecto de amortização correspondente, caso a diferença prevista seja permanente. A amortização extraordinária não deve ser mantida se deixarem de existir os motivos que a originaram.

Descrição	Contabilidade Patrimonial	
	<i>Débito</i>	<i>Crédito</i>
Amortização Extraordinária	69- C. P. extraordinários	48-Amortizações acumuladas

2.2.2.12- Controlo interno

Relativamente ao controlo interno, segundo Teixeira e Correia (2000), qualquer autarquia, e no nosso entender todas as entidades públicas, devem ser dotadas de um “serviço de património” com competências bem definidas e com um responsável devidamente formado, devendo existir um regulamento de inventário e cadastro que englobe todo o património da entidade totalmente inventariado e actualizado.

Quanto aos bens do domínio público, segundo Teixeira e Correia (2000), é necessário confirmar se:

- Todos os bens classificados como do domínio público se enquadram nos conceitos previstos pela legislação em vigor;
- O activo imobilizado evidencia todos os bens do domínio público de que a autarquia e em nosso entender de qualquer entidade pública, é responsável quer pela sua administração, quer pelo seu controlo, estejam ou não os bens afectos à actividade operacional;
- Para efeitos de inventário inicial, a valorização dos bens foi efectuada tendo em conta o custo de aquisição, o custo de produção ou, na falta destes, outro critério de valorimetria definido pelo POCP e restantes planos sectoriais;
- Dos bens do domínio público inventariados, existe algum que se encontre sujeito ao comércio jurídico privado;
- Se encontram classificados de acordo com o estipulado pela conta 45- “*Bens do domínio público*”.

*“Depois de um ano de investigação, damos conta
de que o podíamos ter feito numa semana”*

Sir William Henry Bragg (1862-1942)

PARTE II: ESTUDO EMPÍRICO

1- TEMA DE ESTUDO – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1.1- DEFINIÇÃO DO PROBLEMA A ESTUDAR

Com o trabalho em apreço pretende-se saber o que são os bens do domínio público, quais os requisitos e critérios a que devem obedecer, quais as formas de utilização pelos particulares, como é feita a sua classificação, avaliação e contabilização, em Portugal.

O tema em estudo enquadra-se na área do direito administrativo e da contabilidade pública. Em termos jurídicos, no que concerne aos bens dominiais, é necessário lavar a cabo a distinção de um conjunto de conceitos, a saber, discernir o domínio público do domínio privado; conhecer a origem e evolução do conceito de domínio público até aos nossos dias; enumerar os requisitos e critérios, a que os bens dominiais devem obedecer; quais as diferentes formas de utilização pelos particulares; como se classificam; quais os organismos que os detêm e controlam; e qual a legislação portuguesa que se lhes aplica. No que concerne à contabilidade, será necessário saber se é ou não relevante que as entidades que administram e controlam os bens do domínio público, os avaliem e contabilizem, e sendo-o, quais os critérios que devem ser seguidos nessa avaliação e contabilização.

1.2- HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO

Com base na revisão da literatura, verifica-se que existem algumas divergências, entre os vários autores estudados, quanto à definição dos requisitos e critérios a possuir pelos bens do domínio público, para que sejam classificados como tal. Não se vislumbra uma fórmula única, quer em Portugal, quer em outros ordenamentos jurídicos, capaz de estabelecer requisitos e critérios comumente aceites, no sentido de se encontrar uma definição cabal, sobre quais os bens pertencentes ao domínio público. Por sua vez, em Portugal, só devem ser considerados do domínio público os bens que estiverem consagrados como tal em diploma

legal. Contudo, existem alguns, como é disso exemplo o caso dos cemitérios públicos, que na prática são classificados como dominiais sem que a legislação os defina como tal.

No que concerne à avaliação dos bens do domínio público, persistem algumas dúvidas e contradições sobre, se estes, devem ou não ser avaliados e, caso o sejam, que requisitos e critérios devem ser tidos em consideração na avaliação. Na revisão da literatura verificámos que o POCP, POCAL e restantes planos sectoriais, preconizam que o critério a utilizar na valorização deve ser o do custo de aquisição ou de produção, embora estes planos de contas prevejam também, em determinadas situações, a utilização de outros critérios como sejam o justo valor, valor de reposição, entre outros. Na impossibilidade de avaliação deve ser mencionado, em anexo, o porquê de tais bens não terem sido avaliados (ponto 4.1.4. do POCP). Além da avaliação, alguns autores como sejam Caiado e Pinto (1997) e José Mascarenhas, citado por Aloe (1981), questionam-se sobre o interesse da inclusão dos bens do domínio público no Balanço das entidades que os administram ou controlam. Assim, do estudo em apreço, e como resultado da revisão da literatura efectuada, pretendem-se testar, relativamente aos municípios do distrito de Bragança, três hipóteses:

Hipótese 1- *Os municípios têm sentido algumas dificuldades na distinção entre o que é domínio público e privado.*

Hipótese 2- *Os municípios deparam-se com muitas dificuldades na avaliação dos bens do domínio público.*

Hipótese 3- *Os colaboradores dos municípios e a respectiva edilidade são de opinião que não se devem incluir os bens dominiais no Balanço das entidades que os administram ou controlam.*

2- METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO

2.1- OBTENÇÃO DE DADOS

Na realização do presente trabalho optou-se por recorrer à perspectiva positivista, uma vez que se pretende medir os factos de uma forma independente e objectiva. É, pois, um trabalho exploratório, porque se intenta encontrar uma justificação cabal, sobre a forma como devem ser classificados, avaliados e contabilizados os bens do domínio público em Portugal.

Em termos de observação e análise, recorre-se à observação documental, com o intuito de verificar o estado da arte, no que respeita ao tratamento dos bens do domínio público, pelos organismos que os detêm e controlam, isto é, saber quais os critérios e requisitos utilizados na distinção entre domínio público e privado, quais as diferentes formas de utilização dos bens dominiais pelos particulares, qual a sua classificação e contabilização de acordo com o POCP, POCAL e restantes planos sectoriais. Esta análise tem por base a literatura nas áreas da contabilidade pública e do direito administrativo.

No que concerne à observação directa, recorre-se à entrevista, ainda que suportando custos mais elevados, como forma de conhecer, com maior pormenor e qualidade de informação, a forma como estão a ser classificados, avaliados e contabilizados os bens do domínio público pelos municípios do distrito de Bragança. A entrevista desenvolve-se com base na revisão bibliográfica, onde se salienta a forma como podem ser classificados, avaliados e contabilizados, pelos organismos que os detêm e controlam, os bens do domínio público em Portugal. Sempre que possível, são objecto de comparação os dados emergentes da entrevista com a revisão da literatura efectuada. Quanto ao tipo de questões optou-se apenas por questões abertas, com o objectivo de obter uma informação de maior qualidade.

A entrevista foi conduzida, com base num guião (Anexo 2), de acordo com a seguinte estrutura:

- Classificação:

- Requisitos tidos em conta na classificação dos bens como dominiais;
- Dificuldades mais significativas;
- Meios utilizados.

- Avaliação:

- Requisitos e critérios tidos em conta na avaliação;
- Bens classificados como dominiais e avaliados;
- Dificuldades mais significativas.

- Contabilização:

- Implementação do POCAL;
- Bens classificados, avaliados e contabilizados;
- Registo dos bens classificados como dominiais e não avaliados;
- Contabilização dos bens concessionados;
- Dificuldades mais significativas.

- Diversos:

- Importância de incluir no Balanço os bens do domínio Público;
- Fase mais difícil de todo o processo de tratamento dos bens do domínio público;
- Perspectivas de implementação, a curto prazo, do POCAL em todos os municípios do país.

A entrevista foi solicitada por carta enviada a todos os Presidentes de Câmara do distrito de Bragança que, para além de esclarecer o objectivo da investigação e a relevância do tema, solicitava-se que fossem efectuadas as diligências necessárias com vista à realização da entrevista, junto dos responsáveis pelo processo de inventariação e implementação do POCAL. As entrevistas realizaram-se no mês de Julho e Setembro de 2002, tendo sido registadas por meio de gravador.

Na entrevista procurou-se motivar o entrevistado a cooperar e a fornecer respostas completas e coerentes, bem como a disponibilizar alguma documentação necessária para posterior análise. Os entrevistados foram identificados para que ulteriormente se enviasse um resumo do trabalho. Da entrevista resultaram algumas trocas de impressões, pelo que foi enviado, a alguns entrevistados, as referências bibliográficas mais importantes por nós consultadas.

2.2- DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

O objectivo do presente trabalho é o de analisar a forma como estão a ser classificados, avaliados e contabilizados os bens do domínio público em Portugal, os quais, segundo a revisão bibliográfica, são administrados ou controlados, essencialmente, pelo Estado, Regiões Autónomas e Municípios. Atendendo ao facto de nos encontrarmos a trabalhar e residir em Bragança, das entidades referidas anteriormente, aquelas a que temos mais facilmente acesso, são, efectivamente, os municípios, pelo que o nosso universo de estudo é constituído por todos os municípios do distrito de Bragança, ou seja, 12 entidades distintas.

As respostas às entrevistas ficaram muito aquém do esperado, uma vez que, apesar de se terem realizado entrevistas em todos os municípios do distrito de Bragança, muitos deles ainda não estão a implementar o POCAL, nem sequer iniciaram o processo de inventariação de todos os seus bens móveis e imóveis, pelo que lhes foi impossível responder à maior parte das questões. Assim, muitos dos municípios apenas responderam a questões genéricas por não terem conhecimento das especificidades do processo de inventariação e contabilização, de acordo com o preconizado pelo POCAL. Tal não era de esperar, uma vez que o POCAL surgiu no início de Fevereiro de 1999 e, apesar de verificadas algumas prorrogações de

prazos, este é o último ano, legalmente aceite, para iniciar a sua implementação, a não ser que se verifique, mais uma vez, o seu adiamento.

3- ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1- CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA OBTIDA

Dado que as entrevistas se realizaram a todo o universo alvo, constituído por entidades com as mesmas características e pertencentes ao mesmo distrito, pensamos não existir o problema da representatividade da amostra. A actualidade e o interesse pelo estudo é grande, dado que um conjunto significativo dos entrevistados manifestaram desejo em receber uma cópia deste estudo.

Os dados foram tratados de acordo com algumas técnicas utilizadas na análise de conteúdo. O perfil das instituições e das pessoas entrevistadas é o seguinte:

Quadro 2.1- Caracterização da amostra por entidades e entrevistados

Entidade	N.º de entrevistados
Municípios	12
Cargo do Entrevistado	
Presidente da Câmara	1
Vice Presidente	1
Vereador	2
Chefe de Divisão	5
Chefe de Secção	5
Administrativo Especialista	1
Técnica de Contabilidade de 2ª classe	2
Técnico Profissional de Administração	1
Total de Entrevistados	18

Como se depreende da análise do Quadro 2.1, o conjunto dos entrevistados, pertencem a categorias distintas. Os entrevistados que integram as categorias de Presidente, Vice Presidente e Vereador representam, na quase totalidade, os municípios onde ainda não começou a ser implementado o POCAL e, cujo processo de inventariação de bens se encontra também muito atrasado. Os entrevistados pertencentes às restantes categorias representam, na

maioria dos casos, os municípios onde já se deu início à implementação do POCAL e o processo de inventariação se encontra também em curso. De salientar que nenhuma das entidades se encontra com o processo de implementação do POCAL e com o inventário completos, o que dificulta a análise que pretendemos efectuar.

As pessoas entrevistadas, com categorias diferentes das de Presidente, Vice Presidente e Vereador, exercem funções na área da contabilidade ou do património e estão envolvidas nos processos de inventariação e de implementação do POCAL.

3.2- ANÁLISE DE RESULTADOS

3.2.1- Classificação

De todos os municípios entrevistados, apenas três, ou seja, 25% estão em processo avançado de inventariação. Dos restantes, sete estão a iniciar e dois ainda nem sequer iniciaram o processo. Como já foi referido na revisão da literatura, a classificação é a segunda fase do inventário, pois, em primeiro lugar, é necessário proceder ao arrolamento ou listagem de todos os bens. Podemos afirmar que, esta primeira fase, também ainda não está completa em nenhum dos municípios, mesmo naqueles cujo processo está mais avançado. Os bens que faltam arrolar são, na maioria dos casos, os do domínio público e, de entre estes, os bens do domínio público artístico e cultural.

De acordo com o exposto no Quadro 2.2 podemos verificar que, dos municípios que já procederam à classificação dos bens do domínio público, três tiveram em consideração os critérios definidos pelo CIBE, POCAL e outra legislação em vigor, onde se refere quais os bens que devem ser considerados do domínio público. Embora seja obrigatório, por parte dos municípios, elaborar, aprovar e publicar o Regulamento de Inventário e Cadastro do Património (RICP), o qual deve definir os princípios gerais de inventariação, aquisição, registo, afectação, abate, valorimetria e administração de todo o seu património, apenas um

dos municípios por nós consultado, elaborou, aprovou e publicou o RICP. No entanto, este não contém, em termos de classificação, grandes inovações e alterações ao preconizado pelo CIBE, POCAL e outra legislação em vigor.

O RICP da Câmara Municipal do Porto (CMP), publicado no Diário da República, Apêndice N.º 132- Aviso n.º 9233/2001- II Série – N.º 276- 28 de Novembro de 2001, o qual, em nosso entender, consideramos ser bastante completo, quando comparado com outros do país, refere que se devem considerar como bens do domínio público, *“os bens da autarquia ou sob a administração da autarquia que estão afectos ao uso público, tais como as estradas, caminhos, pontes, parques, jardins, cemitérios, etc., bem como outros bens que não estejam no comércio jurídico- privado e que qualquer norma jurídica os classifique como coisa pública”*. (Art. 3º, n.º 2, alínea d). De acordo com esta definição, podemos afirmar que, relativamente à classificação dos bens como dominiais, não o são apenas os bens definidos por uma qualquer norma jurídica, mas também todos aqueles que estejam afectos ao uso público, como sejam os cemitérios.

Quadro 2.2- Requisitos tidos em conta na classificação dos bens do domínio público e fase em que se encontram no processo de inventariação

<i>Requisitos/ Fase de inventariação</i>	<i>N.º de Municípios</i>
Elaboração de um arrolamento de grande parte dos bens móveis e imóveis, seguido de classificação, de acordo com os critérios preconizados pelo CIBE, POCAL e outra legislação em vigor.	3
Em elaboração do arrolamento ou listagem de todos os bens possuídos.	7
Ainda não procederam ao arrolamento.	2

Os municípios, em que o processo de inventariação se encontra em curso, estão a recorrer unicamente aos recursos materiais e humanos disponíveis internamente. Aqueles cujo processo ainda não foi iniciado, estão a ponderar recorrer a empresas privadas, devidamente credenciadas neste tipo de tarefas, em virtude de não possuírem recursos humanos internos

em quantidade e com formação suficiente para desenvolverem todo o processo de inventariação.

Quadro 2.3- Dificuldades mais significativas na fase de classificação

<i>Dificuldades mais significativas</i>	<i>N.º de Municípios</i>
A distinção entre aquilo que pertence ao domínio público e privado e por vezes a quem pertence.	3
Extensão dos bens dominiais e falta de registos, projectos e informação fidedigna anterior, nomeadamente no que concerne a redes de água e esgotos.	3
Falta de esclarecimento e de apoio das entidades que supervisionam a implementação do POICAL.	10
Não sentiram dificuldades, em virtude de não terem iniciado o processo de classificação.	9

Do exposto no quadro acima, podemos inferir que existem muitas dificuldades na fase de classificação, pelo desconhecimento do que pertence ao domínio público ou privado e a que entidade pertence, ou seja, definir se é o município ou outro organismo do Estado a registar, no seu inventário, determinados bens do domínio público. Uma outra grande dificuldade é a falta de registos, nomeadamente de redes de água e de esgotos, trabalhos muitas vezes efectuados pelo próprio município, sem que existam projectos e outros documentos.

Da análise de alguns documentos facultados pelos municípios que já procederam à referida classificação, verificamos que existem alguns bens classificados como dominiais e que não se encontram vertidos na legislação, nomeadamente as escolas primárias, actualmente sob a alçada dos municípios. Estes bens, segundo a revisão da literatura que efectuámos, não devem ser considerados do domínio público, mas sim do domínio privado indisponível, uma vez que público é o serviço que sobre esses bens se exerce, o qual também se pode desenvolver em qualquer outro edifício.

A quase totalidade das pessoas entrevistadas refere que não tem existido apoio das entidades responsáveis pela implementação do POCAL. Algumas aludem que colocam questões a determinados problemas, mas a resposta quando vem, o que nem sempre acontece, é tardia, e chega a ultrapassar mais de um ano, remetendo sempre, como podemos verificar, para o POCAL e outra legislação em vigor.

Um dos entrevistados, Presidente de uma das câmaras, preconiza que os critérios de classificação já deveriam estar definidos para todos os municípios e o organismo responsável pela emanção de tais critérios deveria ser a Associação Nacional de Municípios, pois se tal não acontecer verificar-se-ão grandes disparidades em termos de classificação.

No teste de hipóteses, em função dos dados obtidos, confirma-se a 1ª hipótese, onde se pretende afirmar que os municípios têm sentido grandes dificuldades na distinção daquilo que pertence ao domínio público e ao domínio privado.

3.2.2- Avaliação

No que concerne à avaliação, última fase do inventário, apenas três municípios possuem bens do domínio público avaliados e os critérios de valorimetria utilizados são os preconizados no POCAL e no RICP, sendo o critério do preço de aquisição ou de construção, sempre que existem documentos de suporte, os mais utilizados. Também se verifica a utilização de outros critérios, definidos pelas comissões de avaliação, diferentes do custo de produção ou de aquisição (valor de mercado ou custo de reposição³⁶), nomeadamente para arruamentos, escolas primárias, iluminação pública e captação, tratamento e distribuição de água.

³⁶ Os critérios de avaliação definidos para os arruamentos, pela comissão da avaliação de um dos municípios entrevistados, foram os seguintes: Betuminoso- 14,96 Euros/m² ; Calçada Antiga Portuguesa- 14,46 Euros/m²; Cubo Granito/ Paralelo/ Lajeado- 19,95 Euros/m²

Os critérios definidos pelas comissões de avaliação, as quais devem ser nomeadas pelo órgão executivo do município e cujas incumbências se encontram vertidas no RICP, baseiam-se, em função do tipo de bens, no justo valor ou no custo de reposição. Dos municípios por nós contactados, o único que dispõe de um RICP aprovado e publicado, limita-se a transcrever, assim como outros a nível nacional, os critérios de valorimetria vertidos no POCAL, sem acrescentar em que situações se devem utilizar uns e outros e qual o que prevalece em detrimento de outros.

O RICP da CMP, no seu art. 35º, refere, em nossa opinião, critérios objectivos, relativamente ao inventário inicial para os bens do domínio público, os quais devem ser avaliados:

- a)- Com base no valor de construção, caso da redes viárias, água, de saneamento e outras, quando conhecido o valor de aquisição, deduzidas das amortizações definidas por lei;
- b)- Com base no valor de reposição, no caso da rede viária, rede de água, rede de saneamento e outras, quando não é conhecido o valor de aquisição;
- c)- Com base no valor actual, para os restantes casos, seguindo-se os critérios definidos para a inventariação dos bens móveis e imóveis.

De acordo com o art. 31º do referido RICP, para efeitos de inventário inicial, os bens móveis adquiridos até 31/12/2000, devem ser avaliados com base no valor actual, o qual corresponde:

- a)- Ao valor de aquisição, adicionado do coeficiente de desvalorização monetária definido pela Portaria 390/2000, de 10 de Julho, deduzidas as depreciações ocorridas até 31/12/2000;
- b)- O valor comercial ou de mercado para os casos de:
 - b1)- Aquisições anteriores a 1990;

b2)- Aquisições posteriores a 1990, caso o valor comercial ou de mercado seja efectivamente menor;

b3)- Aquisições em que se desconhece o seu valor de aquisição.

Nos casos em que se desconheça o valor de aquisição, deve ser utilizado, segundo o n.º3 do art.31º, um dos seguintes critérios:

- a)- Método comparativo, no caso de existir um bem com idênticas características e se conheça o seu valor de aquisição;
- b)- Valor do seguro actual, caso exista;
- c)- Valor do rendimento, para os bens com rendimento constante. Neste caso será atribuído o valor das rendas durante os anos de amortização;
- d)- Valor de reposição;
- e)- Valor de mercado para os restantes casos.

O n.º 4 do art.31º refere, ainda, que se o valor do bem, calculado através do valor de aquisição, acrescido do coeficiente de desvalorização monetária, for igual ou superior a €250, o seu cálculo deverá ser obrigatoriamente feito através do valor comercial ou de mercado. Por sua vez, o n.º 5 refere que, se o valor calculado através do valor de aquisição, adicionado do coeficiente de desvalorização monetária for zero, aquele deverá ser obrigatoriamente calculado através do valor comercial, caso se preveja que o mesmo tenha um valor de mercado igual ou superior a €250.

De acordo com o art. 33º n.º 1, para efeitos de inventário inicial, os terrenos adquiridos até 31/12/2000 devem ser avaliados com base no valor actual, o qual, segundo o n.º2, é calculado da seguinte forma:

- a)- Caso existam potencialidades construtivas, aquele valor que um comprador interessado, conhecedor e informado pagaria à data reportada a 31 de Dezembro de 2000, de acordo com potencialidades construtivas definidas em plano aprovado para o local, ou em dispositivo legal em vigor, incluindo os preços

correntes de mercado, do capital arbóreo e ou benfeitorias eventualmente existentes;

- b)- Caso não exista a possibilidade de construção, o valor de aquisição, acrescido do coeficiente de desvalorização monetária, definido pela Portaria 390/2000 de 10 de Julho;
- c)- Caso não existam possibilidades de construção, nem seja conhecido o valor de aquisição, o valor zero.

No que concerne ao inventário inicial de edifícios e outras construção, o art. 34º, n.º 1 do RICP da CMP refere que estes bens devem ser avaliados com base no valor actual a 31 de Dezembro de 2000. Por sua vez, o n.º2 do mesmo artigo preconiza que o valor actual de um edifício ou de outras construções se calcula da seguinte forma:

- a)- O valor de aquisição, adicionado do coeficiente de desvalorização monetária definido pela Portaria 390/2000, de 10 de Julho e deduzidas as depreciações ocorridas até 31/12/2000;
- b)- O montante que seria necessário para adquirir o terreno subjacente e construir o imóvel ou as outras construções em estado de novo, utilizando materiais equivalentes aos da origem, corrigida da depreciação sofrida até à data de avaliação, sempre que tal se verifique.

O n.º3 do mesmo artigo refere que o critério definido em b) do n.º anterior, deverá ser utilizado nas seguintes situações:

- a)- Caso não se conheça o valor de aquisição;
- b)- Quando o valor calculado pelo critério b) é inferior ao calculado pelo critério a) do n.º anterior;
- c)- Caso o bem se encontre totalmente amortizado e se justifique atribuir-lhe nova vida útil.

O n.º 6 do art. 34º refere que, no caso dos edifícios e outras construções se destinarem a ser demolidos e se encontrem em adiantado estado de depreciação ou ruína, sem aproveitamento urbanístico ou patrimonial, não será atribuído qualquer valor, sendo o imóvel ou outras construções avaliados em função do valor do respectivo terreno subjacente e de outras benfeitorias eventualmente existentes.

Através do exposto podemos verificar que o RICP da CMP preconiza critérios de avaliação objectivos, definindo, claramente, em que situações se devem aplicar uns e outros. De referir, também, que os critérios vertidos naquele RICP se encontram identificados na revisão da literatura por nós efectuada.

Depois de uma breve referência aos critérios, vertidos no RICP da CMP, de entre os bens do domínio público já avaliados pelos municípios por nós entrevistados, dois dos municípios utilizaram os mesmos critérios, o que em nossa opinião deveria acontecer em todos os municípios. No entanto, ao que parece, tal não está a acontecer, o que provocará grandes disparidades entre os municípios e contribuirá para que a informação financeira, relativamente aos bens dominiais, não seja fidedigna e comparável.

À semelhança do referido para os critérios de classificação, o Presidente de um dos municípios por nós entrevistado, referiu que os critérios de avaliação, deveriam ser definidos para todas os municípios, através da Associação Nacional de Municípios, sob pena de se adoptarem critérios díspares na avaliação de bens idênticos. Em nosso ponto de vista, os critérios adoptados por aquela Associação, de aplicação obrigatória a todos os municípios do país, deveriam ser idênticos aos vertidos no RICP da CMP.

No decurso das entrevistas ficámos a saber que, algumas associações de municípios do distrito têm vindo a realizar reuniões, com os seus associados, com vista a encontrar critérios e procedimentos comuns para a aplicação do POCAL. Uma das associações estipulou que, relativamente ao inventário inicial, os bens do domínio público não serão avaliados, mas apenas arrolados, sendo-lhes atribuído o valor zero.

Quadro 2.4- Critérios observados na avaliação

<i>Critérios de Avaliação</i>	<i>N.º de Municípios</i>
Critérios de valorimetria preconizados pelo POCAL e pelo CIBE	3
Critérios definidos pela comissão de avaliação	3
Caso o período de vida útil dos bens já tenha expirado, não é atribuído qualquer valor.	1
Ainda não procederam à avaliação	9
No inventário inicial será atribuído valor zero aos bens do domínio público.	4

Através do Quadro 2.4 podemos verificar que, um dos municípios, não avalia os bens cujo período de vida útil já tenha expirado. Pensamos que possam estar nesta situação um conjunto considerável de bens que, de acordo com os critérios valorimétricos, poderiam ser reavaliados, dando uma imagem mais verdadeira e apropriada da situação financeira, bem como do resultado das operações do município. Esta era, aliás, uma das questões que colocámos na revisão da literatura, ou seja, averiguar se os municípios não estariam apenas a evidenciar, em anexo, grande parte dos bens do domínio público, e a registá-los com valor zero. Ao que parece, isso acontecerá em, pelo menos, 33,33% dos municípios.

Quadro 2.5- Bens classificados e avaliados

<i>Bens Avaliados</i>	<i>N.º de Municípios</i>
Apenas foram avaliados os bens em relação aos quais existiam documentos – facturas ou contratos.	1
Apenas foram avaliados os bens em que a vida útil ainda não foi ultrapassada. Os bens totalmente amortizados constam com valor zero.	1
Foram avaliados todos os bens até ao momento classificados.	2

Dos dois municípios que avaliaram todos os bens classificados, um deles referiu que ainda não procedeu à classificação e avaliação dos bens do domínio público artístico e cultural, os quais pensamos serem os de mais difícil avaliação.

Quadro 2.6- Dificuldades mais significativas no processo de avaliação

<i>Dificuldades na Avaliação</i>	<i>N.º de Municípios</i>
Falta de documentos e registos contabilísticos anteriores.	2
Falta de critérios objectivos para que todas as entidades possam registar coisas idênticas por valores idênticos.	3
Falta de esclarecimento e de apoio das entidades que supervisionam a implementação do POCAL.	3

Relativamente às dificuldades sentidas, e no que concerne à avaliação, todos os municípios, mesmo aqueles que ainda não chegaram a esta fase, reconhecem ser esta, a etapa mais difícil de todo o processo de inventário. Referem que não existem critérios uniformes para a avaliação, facto que permitirá a ocorrência de grandes disparidades entre os vários municípios e, acima de tudo, uma grande falta de apoio das entidades responsáveis pelo acompanhamento do processo de implementação do POCAL.

Quando se pretende, com a implementação do POCP, POCAL e restantes planos sectoriais, a consolidação das contas de todos os serviços e organismos públicos, e que estas expressem uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira do país, pensamos que, com esta forma de trabalho, tal não será conseguido. Através do Balanço de um dos municípios do distrito de Bragança, onde se encontram representados todos os bens já inventariados, podemos verificar que os bens do domínio público representam 77% do total do activo daquele município. Com o peso que os bens do domínio público têm no Balanço destas entidades, não será possível comparar o Balanço de uma entidade que avalia os bens do domínio público com outra que não os avalia.

No âmbito do teste de hipóteses, a 2ª pretende afirmar que os municípios têm sentido grandes dificuldades na avaliação dos bens classificados como domínio público, o que efectivamente, de acordo com os resultados obtidos, se verifica. Podemos depreender das opiniões, da grande parte dos entrevistados, que, a avaliação, é a etapa mais difícil de todo o processo de inventariação. Tem-se verificado efectivamente a inexistência de critérios objectivos impostos pelos organismos responsáveis pelo acompanhamento da implementação do POCAL, o que significa que no futuro verificar-se-ão muitas divergências, entre municípios, relativamente à avaliação de bens idênticos.

3.2.3- Contabilização

No que concerne à contabilização dos bens do domínio público por parte dos municípios do distrito de Bragança, de acordo com o Quadro 2.7 podemos verificar que 50% dos municípios ainda não iniciaram o processo de implementação do POCAL, nem adquiriram as respectivas aplicações informáticas. De referir que este é o último ano para implementar o POCAL, apesar de todos os adiamentos já verificados. O Presidente de um município por nós entrevistado, referiu que a Associação Nacional de Municípios está a tentar negociar com o Governo, por mais um ano, uma prorrogação do prazo limite para a implementação do POCAL.

Quadro 2.7- Situação em que se encontra a implementação do POCAL

<i>Situação de Implementação</i>	<i>N.º de Municípios</i>
O POCAL está implementado na íntegra, isto é, estão tratadas todas as classes, embora necessitem de aperfeiçoamento.	1
O POCAL está implementado na quase totalidade, falta apenas a classe 4- “Imobilizações”.	5
Ainda não implementaram o POCAL, nem utilizam a contabilidade digráfica.	6

De salientar ainda, que apenas um município se encontra em fase avançada de implementação da contabilidade digráfica, embora com necessidades de aperfeiçoamento, com todas as classes patrimoniais tratadas. Este município já possui alguns dos mapas constantes da informação financeira, nomeadamente o Balanço, onde os bens do domínio público têm um peso muito significativo, isto é, 77% do total do activo.

O município que está a proceder à contabilização dos bens do domínio público fá-lo em função da classificação patrimonial preconizada no POCAL, no CIBE e atendendo ao novo classificador económico das despesas e receitas públicas. Todos os bens classificados como dominiais, ainda que estejam afectos à actividade operacional do município, estão registados na conta 45- *“Bens de domínio público”*, e não na conta 42- *“Imobilizações corpóreas”*. A classificação e subdivisão, referente à conta 45- *“Bens de domínio público”* é a seguinte:

- 45.2- *“Edifícios”*
 - 45.2.03- *“Instalações desportivas e recreativas”*
 - 45.2.06- *“Escolas”*
- 45.3- *“Outras construções e Infra-estruturas”*
 - 45.3.01- *“Viadutos, arruamentos e obras complementares”*
 - 45.3.03- *“Iluminação pública”*
 - 45.3.06- *“Captação, tratamento e distribuição de água”*
 - 45.3.08- *“Sinalização e trânsito”*
 - 45.3.09- *“Infra-estruturas para distribuição de energia eléctrica”*
 - 45.3.12- *“Outros (cemitérios)”*

Relativamente à concessão de bens dominiais pelos municípios e seu tratamento, não houve qualquer menção, pelo que, ou não existem bens dominiais concessionados, ou, se existem ainda não foram tratados. Esta situação refere-se apenas ao município que se encontra em fase mais avançada.

Ao contrário, o RICP da CMP refere no seu art.49º n.º 2 que os bens cedidos temporariamente a título oneroso ficam no inventário e nos registos contabilísticos da CMP, o único RICP publicado, de entre os municípios entrevistados, nada refere sobre este assunto. No que toca a dificuldades, e de entre os municípios entrevistados, o único a proceder à contabilização, não sentiu grandes dificuldades.

3.2.4- Diversos

Quando perguntámos aos entrevistados se concordavam com a inclusão dos bens do domínio público no Balanço do município que os administra ou controla, a quase totalidade respondeu afirmativamente, pois, grande parte das despesas realizadas pelos municípios é em bens do domínio público. Tal facto é bem evidente no Quadro 2.8, onde 94% dos entrevistados concorda com a inclusão no Balanço dos bens de domínio público.

Quadro 2.8- Concordância/Importância da inclusão no Balanço dos bens do domínio público

<i>Concordância/Importância</i>	<i>N.º de Entrevistados</i>
Concordam com a inclusão no Balanço	17
Não concordam com a sua inclusão no Balanço	1
Saber aquilo que temos e com aquilo que podemos contar.	17
A quase totalidade das despesas realizadas pelo município é em bens do domínio público.	1

Uma das hipótese por nós formulada, 3ª hipótese, indicava um sentido diferente, ou seja, que as pessoas entrevistadas eram de opinião que os bens do domínio público não deveriam estar registados no Balanço das entidades que os administram e controlam, o que efectivamente não se confirma, pois, apenas um entrevistado refere que não se devem incluir, em virtude da dificuldade na sua avaliação e pelo facto de os bens do domínio público não contribuírem para o cálculo da capacidade de endividamento do município. De salientar que a

pessoa que comunga desta opinião, é a responsável pelo processo de inventariação e implementação do POCAL no município onde trabalha, o qual tem grande influência na associação de municípios do distrito a que pertence.

A maioria dos entrevistados, 94,4%, refere que a fase de inventariação mais morosa e difícil é a da avaliação, sendo a classificação referida apenas por um entrevistado.

Quadro 2.9- Fase mais difícil de todo o processo de inventariação

<i>Requisitos</i>	<i>N.º de Entrevistados</i>
A classificação	1
A avaliação	17

No que diz respeito à opinião dos entrevistados acerca da implementação, a curto prazo, do POCAL nos restantes municípios do país, 58,8% referem que ainda vai demorar pelo menos mais um ano. Como podemos verificar através do Quadro 2.10, metade dos entrevistados refere, ainda, que para se conseguir esse objectivo é necessário que o Governo penalize os municípios que não cumprirem, estabelecendo, por exemplo, cortes nas transferências do Orçamento Geral do Estado. Um dos entrevistados lembra que tal medida não seria inédita, pois, já no Governo de Aníbal Cavaco Silva, aquando da elaboração do Plano Director Municipal (PDM), os executivos tiveram de os elaborar à pressa, acabando por concluir que se não tivesse sido assim, aqueles, ainda hoje, não teriam sido elaborados.

Quadro 2.10- Situação da implementação do POCAL, a curto prazo, em todos os municípios do país

<i>Situação</i>	<i>N.º de Entrevistados</i>
Ainda vai demorar algum tempo, pelo menos mais um ano.	10
O POCAL só será implementado por todos os municípios quando o Governo penalizar aqueles que o não implementarem, dentro dos prazos legais, como aconteceu com os PDM's.	8
O POCAL só será implementado, por todos os municípios, se houver vontade de todos os políticos envolvidos.	1

Aquilo que é necessário para a implementação do POCAL, a curto prazo, por todos os municípios do país, na opinião de um dos entrevistados, é a vontade política das pessoas envolvidas em todo este processo. Comungamos da mesma opinião, uma vez que, só com vontade política é que este processo se desenvolve, na medida em que os políticos se preocupam essencialmente com a obra e não com o seu registo, já que este último não dá votos.

No que concerne à importância da informação financeira preconizada pelos documentos constantes do POCAL, a maioria dos entrevistados, 88%, refere que é de interesse para os municípios, mas sobretudo para a edilidade.

Quadro 2.11– Importância da informação financeira para a edilidade e para os municípios, preconizada pelos documentos constantes do POCAL

<i>Importância da Informação Financeira</i>	<i>N.º de Entrevistados</i>
Apenas interessa à edilidade.	4
Interessa a ambos, mas mais à edilidade.	15
Todos devemos ter interesse na informação financeira vertida nos documentos do POCAL e as edilidades devem sensibilizar os municípios para a importância que ela tem.	6

Um dos Vereadores entrevistados referiu que aos municípios apenas interessa ver os seus problemas mais prementes resolvidos, como a recolha do lixo, rede de água, saneamento básico, electricidade, e não saber o custo do serviço ou da obra. A esse propósito recorda que, aquando das campanhas eleitorais, os municípios querem apenas saber se os seus problemas e necessidades principais, serão resolvidos, e não se o município dispõe de uma boa ou má situação financeira.

4- DISCUSSÃO

4.1- SIGNIFICADO DOS RESULTADOS OBTIDOS

Os resultados obtidos têm algum significado, contudo ficam bastante aquém do que se pretendia, uma vez que esperávamos que todos os municípios do distrito de Bragança se encontrassem em fase avançada de implementação do POCAL, o que não se verifica efectivamente. Apenas 25% dos municípios se encontram numa fase mais avançada. Os entrevistados foram respondendo sempre às questões colocadas e enveredando por caminhos que só enriqueceram este trabalho. Sempre que possível, os municípios em que o processo se encontrava mais avançado, foram-nos facultando documentos importantes para análise, nomeadamente o Balanço e mapas de classificação e avaliação dos bens arrolados.

Ao confrontar os resultados obtidos com a revisão da literatura, verificámos que existem, efectivamente, mais coincidências do que divergências. Em termos de classificação, podemos dizer que se verificam algumas dificuldades em distinguir o que é domínio público e do domínio privado, como tivemos oportunidade de comprovar em relação às escolas primárias. No que toca à avaliação dos bens, não se identificam grandes diferenças entre os resultados obtidos e o preconizado em termos teóricos. Verifica-se sim, a falta e a definição de critérios objectivos, por parte das entidades que detêm e controlam os bens de domínio público.

No início das entrevistas pensávamos também, encontrar um elevado número de bens dominiais não avaliados, o que veio a acontecer, em virtude da maioria dos bens dos municípios ainda não terem sido classificados e avaliados. Ficámos ainda a saber que, relativamente ao inventário inicial, pelo menos quatro municípios, vão atribuir valor zero aos seus bens de domínio público, fazendo apenas referência desses bens em anexo.

Ainda relativamente ao confronto dos resultados obtidos com a revisão da literatura, podemos verificar que, na prática, estão a ser seguidos, nomeadamente o preconizado no art.

84º da CRP, DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, CIBE, POCAL e DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, os critérios definidos em termos de classificação e de avaliação dos bens do domínio público. Em relação à contabilização podem existir algumas divergências em termos de classificação patrimonial preconizada pelo POCAL, na medida em que existe a liberdade de, os próprios organismos, criarem o respectivo plano de contas, o que, em nosso entender poderá ser um entrave ao processo de consolidação das contas públicas.

4.2- LIMITAÇÕES DO ESTUDO EFECTUADO

Embora a revisão da literatura seja bastante exaustiva, ela assenta em bibliografia com algumas décadas, o que dificulta o acesso à documentação. Em relação à parte empírica propriamente dita, esta poderia ter sido mais abrangente e por exemplo, em vez de se considerar apenas, como universo, os municípios do distrito de Bragança, poder-se-ia ter considerado um universo que contemplasse todos os organismos públicos que detêm ou controlam bens do domínio público e que estão obrigados a implementar o POCP, POCAL ou outro qualquer plano sectorial. Em nosso ponto de vista, no caso do estudo se realizar ao total de organismos que detêm ou controlam bens do domínio público, as ilações seriam mais válidas e retratariam a verdadeira forma como estão a ser tratados os bens dominiais em Portugal. Contudo, tratar-se-ia de um estudo demasiado ambicioso, o qual envolveria necessariamente enormes meios humanos e financeiros e não exequível, por limitações de tempo, para uma dissertação de Mestrado.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Da realização do estudo em apreço, atendendo aos objectivos preconizados no projecto de dissertação e tendo em conta a natureza exploratória do trabalho, a generalização dos resultados é de certa forma limitada. Os resultados obtidos pretendem, contudo, contribuir para um maior aprofundamento e compreensão da problemática existente em torno dos bens de domínio público em Portugal, no âmbito de aplicação do POCP, POCAL e restantes planos sectoriais, no que concerne, sobretudo, à sua classificação, avaliação e contabilização.

Do estudo realizado foi possível verificar que existem enormes divergências na definição dos requisitos, a ter em conta, para a classificação dos bens como dominiais. As coisas devem ser classificadas como públicas atendendo ao fim a que se destinam e de acordo com as características que apresentam. Neste sentido, a doutrina tem-se dividido e, diversos autores advogam quais os critérios a que os bens devem obedecer para que se possam considerar do domínio público. Os critérios, bem como os respectivos autores, são os seguintes (Moreira, 1931):

- São dominiais os bens afectos ao uso imediato do público e insusceptíveis de propriedade privada (Bérthélemy);
- São dominiais os bens afectos ao uso do público ou aos serviços públicos. Critério de uso público directo ou indirecto (Hauriou);
- São dominiais os bens que desempenham o papel principal em serviços públicos essenciais (Jèze);
- São dominiais os bens particularmente adoptados ao funcionamento de um serviço público ou à satisfação de uma necessidade pública e que não possam ser substituídos sem inconveniente (Waline);
- São dominiais os bens que por si só oferecem imediata utilidade pública na satisfação dos interesses sociais de maior gravidade (Otto Mayer).

Em Portugal, para que um bem possa ser classificado como dominial, por força do direito positivo, deve ser declarado como tal através de normativo legal. A legislação que define os bens que pertencem ao domínio público não teve em conta, exclusivamente, nenhum dos critérios existentes na doutrina, aplicando umas vezes uns, outras vezes outros. Existem, contudo, alguns bens dominiais que, embora não estejam preconizados na legislação, são considerados por alguns autores como tal, em virtude de reunirem alguns dos critérios necessários para a sua classificação como dominiais. Encontram-se nesta situação os cemitérios públicos.

O facto de existirem coisas consideradas do domínio público através da Constituição e outras que são consideradas como públicas através da lei ordinária, só pode significar que, segundo Fernandes (1991.C), na ordem jurídica portuguesa, ficaram implicitamente reconhecidas duas categorias de coisas públicas com base no grau de utilidade pública que produzem. As coisas consagradas como públicas pela Constituição ficam desde logo mais protegidas que aquelas que são consagradas pelas leis ordinárias, pois não podem, como estas, ser privatizadas pela simples lei ordinária.

Quanto à forma de utilização dos bens dominiais, atendendo às relações existentes entre o aproveitamento, pelos particulares, e o próprio destino das coisas públicas, encontramos duas formas de uso distintas (Caetano, 1990):

- **O uso comum** - o qual permite a utilização dos bens do domínio público consagrados pela lei a todos os indivíduos ou a uma categoria delimitada de particulares. O uso comum pode, ainda, subdividir-se em usos ordinários e extraordinários e em predominantes e acessórios;
- **O uso privativo** - o qual permite a utilização dos bens do domínio público a uma ou a algumas pessoas determinadas, com base num título jurídico individual. Este pode resultar de uma licença, de uma concessão de uso ou de

aproveitamento. Este tipo de uso por concessão não deve ser confundido com a concessão de exploração dos bens do domínio público.

Os bens tornam-se dominiais através de um acto pelo qual se declara que determinada coisa possui os caracteres de uma categoria de bens dominiais (classificação) e/ou pelo acto ou facto que determina a sua incorporação no domínio público (afecção). Por sua vez, a sua extinção verifica-se quando um acto ou facto declara que certa categoria de bens deixou de possuir os requisitos próprios das coisas dominiais (desclassificação) ou quando esses bens são subtraídos ao regime do domínio público (desafecção).

A classificação dos bens dominiais efectua-se por grupos, tais como a função que os bens desempenham, o titular do direito de propriedade e o processo da sua criação. Se atendermos ao titular do direito de propriedade, verificamos, ainda, que os bens dominiais podem ser detidos e administrados pelo Estado, regiões autónomas e pelo concelho e freguesia. O domínio público classificado como pertencente ao Estado, embora com algumas divergências entre os autores, é o domínio hídrico, aéreo, mineiro, da circulação, cultural e militar.

A avaliação dos bens do domínio público não é consensual, mas o facto é que a legislação administrativista das últimas décadas em Portugal aponta para a sua avaliação. As razões apresentadas, no preâmbulo do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, para a existência de um inventário actualizado, consubstanciam-se nas seguintes:

- A possibilidade de se conhecer, um património em constante desenvolvimento, que possa fornecer indicativos quanto à existência, natureza, valor e afectação dos bens;
- Sabendo o valor dos bens do domínio público e privado do Estado é possível compará-lo com o valor da dívida pública;
- Permite fazer uma apreciação da gestão dos negócios públicos, assegurando o emprego dos dinheiros públicos e verificando em que medida, as dívidas

contraídas fizeram enriquecer o património, como suporte material da vida política, administrativa, económica, social e intelectual do país;

- Permite efectuar o cálculo correcto do Produto Interno Bruto, sabendo que se trata de um dado imprescindível, ao diagnóstico e planeamento económico de qualquer país;
- Serve de base à elaboração do Balanço do Estado.

A questão da inventariação, a qual pressupõe a avaliação dos bens do domínio público, é efectivamente árdua, uma vez que é muitas vezes difícil de identificar, quantificar e avaliar este tipo de bens, mormente, os bens que não foram construídos pelo homem, os quais dificilmente serão inventariáveis (Machado, 2000). Por esta razão e à semelhança do que é feito noutros países, o inventário dos bens do Estado português passará a incluir elementos a que não é atribuído qualquer valor, outros a que será atribuído o valor venal, o valor residual, o valor restante, o valor de reprodução, entre outros. (Preâmbulo do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro).

Em termos de contabilização dos bens do domínio público é necessário verificar se efectivamente se trata de um activo ou não. A NICSP n.º 1 refere que um activo é um recurso controlado por uma entidade como resultado de acontecimentos passados e do qual se esperam benefícios económicos futuros ou serviços, potencialmente associados ao referido activo. Atendendo a esta definição, podemos dizer que os bens do domínio público, quer proporcionem benefícios económicos futuros, quer possibilitem a prestação de um serviço, podem ser considerados um activo. Estes devem ser considerados no activo imobilizado, atendendo à visão patrimonial vertida no POCP, POCAL e restantes planos sectoriais, da entidade pública que os administra ou controla. No entanto, o POCP, POCAL e restantes planos sectoriais, apesar de separarem os bens de domínio público e privado em duas contas distintas, não definem o que são bens dominiais e aqueles que devem ser objecto de registo contabilístico.

No teste de hipóteses, em função dos dados obtidos, confirma-se a 1ª hipótese, onde se pretende afirmar que os municípios têm sentido grandes dificuldades na distinção entre o que pertence ao domínio público e ao domínio privado.

A 2ª hipótese pretende atestar que os municípios têm sentido grandes dificuldades na avaliação dos bens classificados como domínio público, o que efectivamente, segundo os resultados obtidos, se verifica. Podemos depreender das opiniões, da grande parte dos entrevistados, que a avaliação é a etapa mais difícil de todo o processo de inventariação. Tem-se verificado efectivamente a inexistência de critérios objectivos impostos pelos organismos responsáveis pelo acompanhamento da implementação do POICAL, o que significa que no futuro verificar-se-ão muitas divergências, entre municípios, relativamente à avaliação de bens idênticos.

A 3ª hipótese, por nós formulada, pretendia afiançar que os colaboradores e a edilidade dos municípios entrevistados não concordavam com o registo no Balanço dos bens do domínio público, o que efectivamente não se confirma, pois, apenas um entrevistado refere que não se devem incluir no Balanço os bens dominiais controlados e administrados pela entidade.

No que diz respeito a futuras linhas de investigação, e sendo o tema em estudo ainda alvo de muitas controvérsias e divergências, reveste-se de todo o interesse o aprofundamento e estabelecimento de alguns conceitos, mormente, entre aquilo que deve ser considerado do domínio público e do domínio privado. Ainda neste âmbito, seria importante analisar o estabelecimento, por parte das entidades competentes, de requisitos de avaliação dos bens dominiais coerentes e homogéneos para todas as entidades que têm a incumbência de registar, no seu Balanço, os bens do domínio público.

Por forma a retirar ilações mais generalizadas, seria importante verificar a forma como estão a ser classificados, avaliados e contabilizados os bens do domínio público por parte de

todas as entidades em Portugal, obrigadas a implementar o POCP, POCAL e restantes planos sectoriais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, J. e Lopes, F. (1998). **O domínio público e privado das autarquias locais.** PATRIMONIUM- **Revista da Direcção- Geral do Património.** N.º2, Janeiro: 4-15.
- Almeida, J. e Marques, M. (2002). **A Contabilidade Pública em Portugal: da Monarquia (1761) à II República (2002).** Economia Global e Gestão. ISCTE- Escola de Gestão. N.º1/2002. Volume VII. Abril: 99:117
- Aloe, A. (1981). **Contabilidade Pública.** 7ª Edição. Editora Atlas. São Paulo.
- Amaral, D. (1972). **A Utilização do Domínio Público pelos Particulares.** Editora Juriscredi. São Paulo.
- Amaral, D. (1990)- **Classificação das Coisas Públicas- Dicionário Jurídico da Administração Pública.** Volume II. Direcção de José Pedro Fernandes.
- Bento, J. e Machado, J. (1999). **Plano Oficial de Contabilidade Explicado.** 24ª Edição. Porto Editora. Porto
- Bernard, Y e Colli, J. (1997). **Dicionário Económico e Financeiro.** 1º Volume. Circulo de Leitores
- Borges, A., Rodrigues, A. e Rodrigues, R.(1995). **Elementos de Contabilidade Geral.** 14ª Edição. Rei dos Livros. Lisboa.
- Caetano, M. (1990). **Manual de Direito Administrativo.** 10ª Edição Revista e Actualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral. Tomo II. Almedina. Coimbra.
- Caiado, A. e Pinto, A. (1997) **Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública.** Vislis Editores. Lisboa.
- Carvalho, J., Cravo, D., Fernandes, O e Silva. (2000). **Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação.** Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas. Braga.

- Carvalho, J., Fernandes, M. e Teixeira, A. (2002). **Plano Oficial das Autarquias Locais – Comentado**. Rei dos Livros. Lisboa
- Carvalho, J., Martinez, V. e Pradas, L. (1999). **Temas de Contabilidade Pública**. Rei dos Livros. Lisboa.
- Código Civil. (2000).Almedina.
- Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública. Norma Interpretativa n.º 2. **Movimentação da conta 25 do POCP**. 2001.
- Comissão de Normalização Contabilística. Directriz Contabilística n.º 13. **Conceito de Justo Valor**.1993
- Comissão de Normalização Contabilística. Directriz Contabilística n.º 1. **Tratamento Contabilístico de Concentrações de Actividades Empresariais**. 1991.
- Comissão de Normalização Contabilística. Directriz Contabilística n.º 2. **Contabilização, pelo Donatário, de Activos Transmitidos a Título Gratuito**. 1991.
- Comissão de Normalização Contabilística. Directriz Contabilística n.º 4. **Contabilização de Obrigações Contratuais de Empresas Concessionárias**. 1991.
- Comissão de Normalização Contabilística. Directriz Contabilística n.º 16. **Reavaliação de Activos Imobilizados Tangíveis**. 1995.
- Costa, B. e Alves, G. (2001). **Contabilidade Financeira**. Rei dos Livros. 4ª edição. Lisboa.
- Cunha, J. (1993). **Direito Internacional Público**. 4ª Edição. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa. Lisboa.
- Dinis, A. e Henriques, E. (Eds) (1992) **Direito (Constituição da República Portuguesa)** . 6ª Edição. Texto Editores. Lisboa.
- Fernandes, A.(1995). **Métodos e Regras Para Elaboração De Trabalhos Académicos e Científicos**. 2ª Edição. Porto Editora. Porto.
- Fernandes, J. (1965)- **Afectação- Dicionário Jurídico da Administração Pública**. Volume I. Direcção de José Pedro Fernandes

- Fernandes, J. (1990.A)- ***Desafecção- Dicionário Jurídico da Administração Pública***.
Volume III. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1990.B)- ***Desclassificação- Dicionário Jurídico da Administração Pública***.
Volume III. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1990.C)- ***Delimitação- Dicionário Jurídico da Administração Pública***.
Volume III. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1991.A)- ***Domínio - Dicionário Jurídico da Administração Pública***. Volume
IV. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1991.B)- ***Domínio Privado- Dicionário Jurídico da Administração Pública***.
Volume IV. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1991.C)- ***Domínio Público- Dicionário Jurídico da Administração Pública***.
Volume IV. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1994)- ***Património do Estado- Dicionário Jurídico da Administração
Pública***. Volume VI. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1996)- ***Utilização do Domínio Público Pelos Particulares- Dicionário
Jurídico da Administração Pública***. Volume VII. Direcção de José Pedro Fernandes
- Ferreira, R. (1999). ***Novas Questões Contabilísticas***. **Jornal do Técnico de Contas e da
Empresa**. 405 Junho:175.
- Frade, C. (2001). ***O CIBE para Cumprimento do POC- Educação***. Universidade do Minho.
Braga.
- Frade, C.(1999). ***O Activo Imobilizado no POCP***. PATRIMONIUM- **Revista da Direcção-
Geral do Património**. N.º3, Abril: 52-60.
- Franco, A. (1997). ***Finanças Públicas e Direito Financeiro***. Volume I. 4ª Edição. Almedina.
Coimbra
- Gomes, H. (1965.)- ***Alinhamento- Dicionário Jurídico da Administração Pública***. Volume
I. Direcção de Henrique Martins Gomes e José Pedro Fernandes

- IFAC. Comité del Sector Público. Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público n.º17. **Bienes de Uso**. Diciembre del 2001. (www.vmpc.ilaco.gov.bo (09/08/02)).
- IFAC. Comité del Sector Público. Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público n.º1. **Presentación de Estados Financieros**. Mayo del 2000. (www.vmpc.ilaco.gov.bo (16/08/02)).
- Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España e Instituto de Estudos Fiscales. (IACJCE e IEF) (1999). **Estudios del Sector Público de la IFAC**. Madrid.
- Machado, A. (1965). **Balanço do Estado. Dicionário Jurídico da Administração Pública**. Volume I. Direcção de José Pedro Fernandes
- Machado, A. (2000). Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)- O Inventário e a Avaliação dos Bens de Domínio Público. **Eurocontas**. Ano VI, N.º 57, Fev:14-19.
- Marques, M. (2000). A Importância do Inventário e da Avaliação Patrimonial para as Autarquias locais. **Jornal do Técnico de Contas e da Empresa**. 417, Junho: 180-183.
- Moreira, J. (1931). **Do Domínio Público**. Coimbra Editora. Coimbra.
- Morón, M. e Vela, R. (Eds) (1997). **Los Bienes Públicos (Régimen Jurídico)**. Editorial Tecnos. Madrid.
- Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. **Estrutura Conceptual para a Preparação e Apresentação das Demonstrações Financeiras**. Manual do ROC, Março de 90.
- Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. Norma Internacional de Contabilidade n.º16. **Activos Fixos Tangíveis**. Manual do ROC, Fevereiro de 93.
- Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. Norma Internacional de Contabilidade n.º36. **Depreciação de Activos**. Manual do ROC.
- Parlamento e Conselho Europeu. Regulamento (CE) n.º 1606/2002. **Regras de valorimetria aplicáveis às contas anuais e consolidadas de certas formas de sociedades, bem como dos bancos e de outras instituições financeiras**.

- Pérez, J. (1992). **Domínio Público**. Editorial Trivium. Madrid.
- Pina, M.(1993). Análisis de la Información Externa, Financeira Y de Gestión, de las Administraciones Publicas. ICAC.
- Pina, M.(1993). Tratamiento Contable del Inmovilizado no Financeiro de las Entidades Públicas. Técnica Contable. Abril.
- Queiró, A. (1969). **Uma Questão Sobre Domínio Público Marítimo**. Publicações da Associação Jurídica de Aveiro-2.
- Reis, J. (1999). **A Recolha de Informação Não Estatística em Economia**. Metodologia das Ciências Sociais. 10ª Edição. Edições Afrontamento. Organização de Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto: 197:213.
- Ribeiro, F. (1999). **Contabilização das Concessões de Bens e Serviços Públicos no POCP**. Trabalho apresentado na disciplina de Aplicações Sectoriais da Contabilidade. Mestrado em Contabilidade e Auditoria. Universidade do Minho.
- Rocha, R. (1996). **O Mar Territorial: Largura e Natureza Jurídica**. Universidade Portucalense. Porto
- Silva, A (2001). **Domínio Público Municipal- Da sua utilização privada à violação da autonomia financeira das Autarquias Locais**. Trabalho apresentado na disciplina de Direito Administrativo. Mestrado em Ciências Jurídico- Políticas. Universidade de Coimbra.
- Silveira, L.(1988). **Revolução Liberal e Propriedade. A venda dos Bens Nacionais no Distrito de Évora (1844-1852)**.Lisboa.
- Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL (SATAPOCAL). (2000). **POCAL- Fichas de Apoio Técnico**. Presidência do Conselho de Ministros- Secretaria de Estado da Administração Local.
- Teixeira, F. e Correia, F. (2000). **POCAL- O Sistema de Controlo Interno**. Ediliber. Coimbra.

Vasquez, J. (1988). **Derecho Administrativo- Bienes Publicos Y Urbanismo**. Marcial Pons. Madrid.

Vieira, J. (1990). **Pode a Câmara Municipal de Lisboa Privatizar e Alienar Bens de Domínio Público?** Europress. Lisboa.

WWW.jurinform.pt;

www.legix.pt;

www.incm.pt;

www.brisa.pt;

www.vmpc.ilaco.gov.bo;

ANEXOS